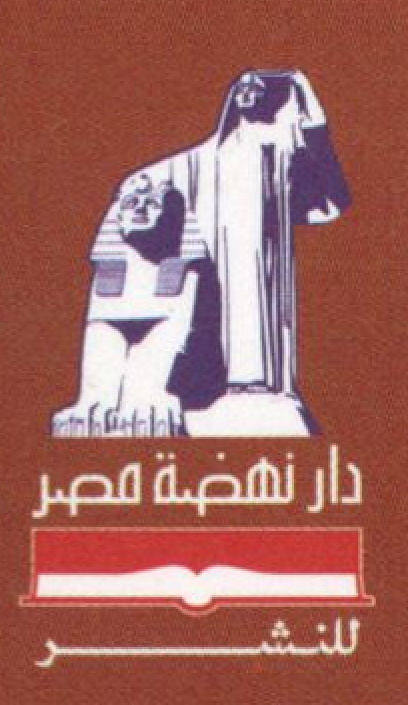
جهاز الدولة وإدارة الحكم في مصر المعاصرة

طارق البشري



جهاز الدولة
وإدارة الحكم
في
مصر المعاصرة

بقلم

طارق البشري



العنوان:

جهاز الدولة وإدارة الحكم في مصر المعاصرة

تأليف:

طارق البشري

إشراف عام:

داليا محمد إبراهيم



أسسها أحمد محمد إبراهيم سنة 1938

الترقيم الدولي: 978-977-14-4906-5

رقم الإيداع: 9932 / 2014

الطبعة الأولى: يناير 2015

21 شارع أحمد عرابي - المهندسين - الجيزة

تليفون: 33466434 - 33472864 02

فاكس: 33462576 02

خدمة العملاء: 16766

Website: www.nahdetmisr.com

E-mail: publishing@nahdetmisr.com

جهاز الدولة
وإدارة الحكم
في
مصر المعاصرة

المحتويـــات

مقدمة

(1)

هذه المجموعة من الدراسات كتبت كل منها مستقلة عن الأخريات، وكتبت في أوقـات متباعدة، وأذيع كل منها كبحث في ندوة أو محاضرة، ولعل هذا يفسر مـا يلاحظه القارئ من تداخل في بعـض عناصرها؛ لأن ذلك كانت تقتضيه كل دراسة لاستيفاء العناصر الخاصة بموضوعها.

وقد جمعتها معًا لما يشـملها من موضوع عام وهو بناء المؤسسـات العامة من جهة التوظيف السـياسي لها وفي السياق التاريخي العام لمصر المعاصرة. وقد اتفق لي في حياتي البحثية أن اجتمعت لديَّ وجوه بحث ودراسة في عدد من المجالات العلمية، فأنا أولًا مهنتي هي العمل القانوني وبخاصة القانون العام؛ وهو الفرع المتعلق ببناء تكوينات الدولة والإدارة العامة والأجهزة المختلفة للأعمال الجماعية المتباينة، وكان ثانيًا اهتمامي بالتاريخ وكانت دراسـتي التفصيلية لتاريخ مصر في العـصر الحديـث قد بلغـت معي من فـرط اهتمامي بها درجة الاحـتراف المهني. ثـم هنـاك ثالثًا الاهتمام الثقافي العام بالسياسـة وأوضاعهـا بوصفي مواطنًا تهمه الجماعـة التي ينتمي إليهـا ويحيي آمالها وأوجاعها ومحنها، ويحرص بناء على ذلك

أن ينمّـي ثقافته السياسـية في إطار ما يضطرم في العالم عامـة وفي جماعته الوطنية خاصة من أفكار وتيارات.

ولأنني أعمل في الهيئة القضائية وممنوع عليّ الاشـتغال بالسياسة الحركية فقد ركزت طاقتي في النشـاط العام في مجال البحث والدراسـة في الشئون السياسية، ولأننـي قـاضٍ يهتم في عملـه المهنـي لا بالنظريات المجـردة ولكـن بالأفكار في تطبيقها وفي مآلها العملي في الواقع الحياتي المعيش - فقد اتجهت في دراسـتي عن الفكر السياسي إلى مجال المآلات التطبيقية وما يئول إليه ونظرت إلى النظم النظرية في إطار هذه المآلات التطبيقية.

ونحـن بـين أجيال المصريين، ما أكثر المحن التي عايشـناها، ومـا آلم ما مرَّ بنا مـن أوجـاع على مدى أعمارنا السياسـية، هـي أوجاع لا يناسـب ضخامتها، إلا حجم الآمال التي عايشـناها واقتنعنا أننا نسـتحق تحقيقها كشـعب ذي حضارة وتاريخ وجدارة بأن يحتل مكانة تليق به، ولأننا شـعب يصر على النهوض، كان السـؤال الـذي يتراءى دائمًا بعـد كل محنة نمر بها هو: ما هو المشـكل وما مصدر تلك الأوجاع وكيف نعالجها؟

وبموجب التقاء وجوه الأنشـطة الفكرية السابقة معي، كان اهتمامي يقودني دائـمًا للأسـباب المتعلقة بالتنظيم العام والجماعي وأسـاليبه، ومـا كان يعتريه من عـوار يفـضي إلى الانتـكاس أو عدم بلوغ المأمـول، والتنظيم يتعلـق ببناء الدولة وبالنظم السياسـية. وهذا ما تدور حوله دراسـات هـذا الكتاب، وهي تنظر فيما تنظر إلى علاقة جهاز الدولة المصرية بالرأي العام وقواه السياسـية والاجتماعية، وهي علاقة كانت محرجة ومتوترة دائمًا ولا تزال.

(2)

فمـصر على توالي العصور وتتابعها تحتـاج دائمًا إلى جهاز الدولة، لا ليحفظها فقـط مـن عدوان الخارج عليها، ومـا أكثر الطامعين فيها على تـوالي الأزمنة! كما أنـه لازم لهـا أيضًـا ليس فقط بسـبب أن يقـوم على حفـظ التوازن بـين جماعاتها وتكويناتهـا الاجتماعية كالطوائـف أو القبائل؛ لأن مصر لم تعـانِ من التحديات الطائفيـة والقبليـة التـي وجدت عند غيرها من الشـعوب والجماعـات الوطنية. ولكن جهاز الدولة لازم لها أيضًا وعلى نحو هام لإدارة الشئون المعيشية لشعبها بوصفـه جماعـة وطنية عامة. مصر ليس فيها انقسـامات طائفيـة ولا إقليمية ولا قبلية مما يمكن أن يشكل صراعات جماعية بها، ومما يمكن أن يولد احتياج كل من هذه الجماعات الفرعية لأن تدير الشئون المعيشية لناسها كما نرى ذلك في البلدان التـي تعرف هذه التكوينات القوية، والتي تنعكس في خدمات التعليم والصحة والشـئون الحياتيـة الأخرى لـكل منها. ولأن مصر لم تعرف ذلـك فقد ألقي على جهاز إدارة دولتها كل هذه الأعمال لعموم الشـعب المصري، فلم يتكون بوصفه جهاز إدارة للشـأن السـياسي وحده أم للجماعة الوطنية التي نشـأت الدولة على أساسها، ولكنه تكوَّن بوصفه جهاز إدارة لكل الشئون المعيشية للشعب المصري كلـه. وهو جهاز بهـذا التكوين ينعكس في داخله كل مكونـات الأقاليم المصرية وقاطنيها بغير فروق جوهرية بين من يعملون به من كافة الأنحاء. إن ذلك يقيل جهاز الدولة من مواجهة الصراعات الطائفية أو القبلية، ولكنه يلقي عليه عبء هـذه الإدارة اليومية للشـئون المعيشـية للمصريين كافـة، دون أن يخفف عنه هذا العبء جماعات فرعية تقوم بشئونها الذاتية لأقسام من الجماعة الوطنية.

وفي ذات الوقـت، فـإن جهـاز الدولـة، تبدو علاقتـه بالرأي العـام المصري وبالقوى والجماعات الشـعبية المتعددة علاقة يشـوبها التوتر والتحرج في الغالـب من الأوقات والأمور، وإن أسـلوب تشـكيل هذا الجهاز ونظـم علاقاته بالرأي

العام وأسلوب عمله ونشاطه؛ أي نظم جريان المعلومات في داخله ونظم اتخاذ القرارات وطرائق تنفيذها، كل ذلك يجري بواسطة نخب ثقافية ومِهْنية على عزلة عن جماهير الناس خارجها، وهي في الغالب الأعم ليس لديها الاستعداد والتأهيل، وليس في تشكيلات الجهاز النظامية ما يمكن العاملين فيه من تبادل النظر والمشورة مع أي من التكوينات الشعبية التي يتعاملون معها. وليس ثمة وجه اعتياد للقائمين على هذا الجهاز للنظر بندية وتكافؤ مع من هم خارجون عنه، ولا توجد أساليب نظامية للتبادل الصحي للمعلومات والمواقف.

إن واحدية التنظيم وشموله وعدم قيام تشكيلات أهلية خارجه توازنه أو توازيه ولو بغير تحد، إن ذلك قد أورثه النزوع إلى الاستبداد والتحكم، هو جهاز يتكون من عينة تلقائية من الشعب المصري في عمومه، بغير جنوح طائفي أو قبلي أو إقليمي. وهذا من حسناته ومما يجعله على المدى الطويل غير بعيد عن تحقيق الصالح الوطني العام، إلا أن تتولى قيادته والسيطرة عليه جماعة تنظيمية ذات ارتباطات أو توجهات لا ترعى الصالح الوطني العام انحيازًا لقوة خارجية أو لفئة طبقية اجتماعية تتعارض مصالحها مع الصالح الوطني العام، كما حدث في عهد حسني مبارك، وسوابق ذلك العهد متكررة في التاريخ المصري المعاصر. وجهاز إدارة الدولة ينصاع لهذه القيادات بحكم الولاء التنظيمي، ولكنه مع كل الثورات الشعبية التي عرفتها مصر في تاريخها المعاصر، فإنه عند درجة معينة من ارتفاع السخط والاحتجاج الحركي والتصميم، ما يلبث أن يستجيب لهذا الحراك الشعبي. ولكن يحدث ذلك بعد أن يكون قد تحقق ما لا يحصى من خسائرَ وطنية واجتماعية على مدى مراحله أو مراحل كاملة.

والمشكل الأساسي في ذلك هو بناؤه شبه المنغلق من الناحية التنظيمية الذي لا يجعله في نشاطه المعتاد يتفاعل مع التشكيلات الشعبية والاجتماعية من خارجه.

(3)

كما أن التشكيل التنظيمي ينطبع بما رسُم له من أهداف وبما يراد تحقيقه بهذا التشكيل من نوع غايات وأهداف، وبما يحمل رجاله من فكر ومن اعتياد على سلوكيات العمل ونمط العلاقات. فإنه أيضًا كشأن أي ظاهرة اجتماعية يؤثر في غيره ويتأثر بغيره ومن يتعاملون معه ويتبادلون العلاقات. والتنظيم ينبني على نمط علاقات معين، نمط يراه مصمموه متناسبًا مع الأهداف المرجوة منه، ويختار رجاله بما يتناسب مع تحقيق هذه الأهداف، وهو يخضع في نظام عمله لعلاقة تبادلية بين قياداته الدافعة له وبين الوسط الإنساني الذي يتعامل معه، ولعل هذه المجموعة من الدراسات فيها ما يشير إلى تاريخ هذا الأمر بالنسبة لتنظيم جهاز إدارة الدولة في مصر على مدى الحقب التاريخية لمصر المعاصرة منذ النشأة الحالية لهذا الجهاز في الرُّبع الأول من القرن التاسع عشر.

في هذا الصدد تلح عليَّ مسألة يمكن أن أشير إليها في هذه المقدمة، وهي تتعلق بما يمكن أن نسميه «المسألة الثقافية» وصلتها بجهاز إدارة الدولة المصرية من خلال الصراع الذي يدور حول ما يسمى «بالهوية» وقد كشفت ثورة 25 يناير 2011 عن أبعاد بدت لي غير متوقعة بهذا القدر من العنف والحدة والاستقطاب.

إن الثورات التي عرفتها مصر في تاريخها المعاصر كانت أهداف كل منها لا تنحصر في مطلب الديمقراطية ونظام الحكم، إنما كان يتصل بهذا الهدف ويتشارك معه مطلب الحكم المستقل لمصر عن الإرادة الأجنبية أو مطلب العدالة الاجتماعية. ولكن الذي بدا في ثورة 25 يناير أن مطلبها الأساسي المعلن، والذي انبثقت منه الحركة الشعبية، هو فقط تغيير نظام الحكم المستبد إلى نظام ديمقراطي، وكان هذا الأمر يتعلق بإعادة بناء أجهزة الحكم على نحو ينبني على التعددية في اتخاذ القرار وتشكيل أجهزة الدولة وبناء المؤسسات الاجتماعية

والسياسية. ولكن بدلًا من أن يدور الحوار أو الصراع السياسي حول هذا الأمر وكيفياتـه، طغـى عليـه صراع آخر حـول المسـألة الثقافية وما يسـمى «بالهوية»، وغطى هذا الصراع في تصاعده واحتدامه على مسائل البناء الديمقراطي للدولة ومؤسسـات المجتمع ونظم الانتخابات وغير ذلك، وما لبثت أجهزة الدولة أن انحازت في هذا الصراع، أو اسـتفادت منه لتسـتبقي هيمنتها وسـطوتها وتسترد ما تهدد من طابعها الاسـتبدادي. فثمة مشـكل تنظيمي يتعلق ببناء أجهزة إدارة الدولة وثمة هوة ثقافية سنشير إليها، وتفاعل هذين الأخيرين ولَّد المشاكل التي تحياها مصر الآن.

(4)

وإيضاحًا لهذه «المسـألة الثقافية» يمكن القول إن ثمة هوة تفصل بين ثقافتين في المجتمع، أولاهما الثقافة العامة الموروثة والسائدة بين جماهير الشعب المصري في ريفـه وحـضره الشـعبي وفي المسـتويات الاجتماعية غـير الميسـورة، وثانيتهما الثقافـة الوافدة التـي تنتشر بين النخـب الاجتماعية المتميزة اقتصاديًـا وتعليميًا، ولأن هـذه النخـب تنتـشر في مجـالات السـيطرة والنفـوذ في شـئون الاقتصـاد والسياسـة والمؤسسـات الاجتماعية، ونسـبتها بين المهنيين أكبر بطبيعة الحال من ندرتها النسـبية بين الطبقات الشـعبية، فإن هذا الوجـود الأغزر يوجد في أجهزة إدارة الدولة، ونضح هذا الوجود على سلوك الدولة وأجهزتها، وانعكس انعزالًا عـن جماهير الشـعب. كما أن ما يشـيع لدى هذه النخب مـن أن الفكر الوافد هو مـا يعبر عن التطـور والمدنية الحديثة ويعكس مفاهيم المعاصرة، أن ما يشـيع من ذلك قد ولَّد لدى هذه النخب الإحساس بأن الجمهرة الشعبية تتصف بالتخلف والجمود، وهذا الإحسـاس برر لها أخلاقيًا وفلسفيًّا النزوع للاستبداد والشعور

بالقوامـة والوصاية على من ليسـوا بعد جديرين أن يدركـوا مصالحهم ويقبضوا على ناصية أمورهم بأيديهم.

إن هـذه النخب تدين بالأفكار السـائدة في المجتمعات الغربية وتعتبر نظمها هـي النمـوذج المحتذى الذي يتعين نقلـه بموجب المعـاصرة والتطور والخروج من التخلف، وأن أحد هذه الأفكار السـائدة في الغرب هو بطبيعة الحال مفهوم «الديمقراطية»، والنخبة المصرية بطبيعة الحال تلهج وتسـبح بحمد الديمقراطية وتتكلـم دائمًا عن «الشـعب»: ووجوب الاسـتناد إلى حاكميته واستمداد شرعية الحكـم منـه، ولكن «الشـعب» لديهـا مفهوم ذهنـي وافتراضي مجرد عـن الواقع المعيش. وهي في ذات الوقت ترفض نتائج الانتخابات الحرة والنزيهة، هي تتكلم عن الشـعب وتعتبر نفسـها ممثلة له، ولكنها عجزت دائمًا أن تنجح في انتخابات حرة ونزيهة تعبر عن الإرادة الحقيقية للجماهير الحية الموجودة مثلًا. وقد عجزت هـذه النخب دائمًا عن أن تشـكل حزبًـا أو جماعة أو جمعيـة أو ناديًا أو نقابة تضم جماهـير شـعبية حقيقية. وهي تـبرر هذه العزلة الحقيقية إما بأن الشـعب مغرر به وتنتـشر فيه نسـبة الأمية، وإما أنه قصـير النظر غير واع، وإما أنه يمكن رشـوته ببعض من حاجيات المعيشـة اليومية التي يحتاجها بسبب فقره؛ أي بعبارة أخرى هو إما جاهل وإما مُرتشٍ.

هذه النخب لم تستطع أن تشكل حزبًا شعبيًّا رغم مناداتها بالنظام الحزبي، ولم تسـتطع أن تخوض انتخابات ناجحة إن كانت حرة ونزيهة، رغم مناداتها بالنظام الانتخابي، وفيما عدا حزب الوفد الذي ظهر في ثورة 1919 وجمع المصريين جميعًا ضـد الاحتـلال البريطاني لمصر وسـطوة الملك المرتبط بهم، فيـما عدا هذا الحزب الذي جمع جماهير المصريين بعامتهم من ذوي الثقافة الإسلامية الموروثة والبعض من نخبهم ذوي الثقافة الوافدة، فيما عداه لم نجد أي تنظيم جماهيري من النخب ذات الثقافة الوافدة سواء في صورتها الليبرالية أو في صورتها الاشتراكية.

وفي المرحلة الأخيرة السابقة على ثورة 25 يناير 2011 نادت هذه النخب بالإصلاح ومارست حراكًا شعبيًّا ظاهرًا، ولكنها لم تستطع أن تكوِّن تنظيمًا شعبيًّا تقوده إلى الثورة وذلك منذ قامت مع بدايات سنة 2005، وذلك رغم أن هذه السنوات الأخيرة كانت تعج بالحراك الجماهيري في صورة اعتصامات ومظاهرات واحتجاجات بين جماهير الشعب في المصانع والجهات الحكومية والتجمعات الجماهيرية للعمل في أنحاء مصر كلها، إلا أن هذه النخب بثقافتها المنعزلة لم تستطع أن تحوِّل هذا الزخم الشعبي إلى حراك منظم. وكانت هذه النخب قد صاغت مطالبها الأساسية على نحو فكري أكثر منه حركيًّا، لأنها أصرت على تعديل الدستور أكثر مما طالبت بعزل حسني مبارك ورجاله ونظامه. ثم جاء الحراك الشعبي والسياسي في 25 يناير 2011 يجاوز هذا الإطار ويصمم على تغيير النظام، ولكنه لم يكن ذا تنظيمات حركية قادرة على القيادة المنظمة لحركة الجماهير من بعد. وقد رفض الكثير من هذه النخب حركة الدعوة لانتخابات شعبية تؤسس مجلسًا نيابيًّا يختار جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد، رفضت هذا البرنامج الحركي الديمقراطي الشعبي، لأنها مدركة أنه ليس في استطاعتها تعبئة جماهير شعبية ولا تنظيمها، وأنها تحتاج إلى وقت طويل ترجو فيه بلوغ هذا الأمر.

ولأنها نخب تقوم ثقافتها السياسية أساسًا على المفاهيم النظرية الذهنية والافتراضية، وتتعامل بهذه المفاهيم بالمقالات والحوارات والندوات والكتب ولا تترجمها قط إلى واقع حال يتخذ سبيله الواقعي من خلال التنظيم الجماهيري الفعلي، لأنها كذلك فهي عادة ما تركز اهتمامها على جهاز إدارة الدولة وعلى المهنيين الشاغلين لمناصبه، وهو جهاز ليس من صنعهم ولكنه الأقرب إليهم لتكونه من مهنيين ممن ينتشر بينهم ذوو الفكر الوافد أكثر من غيرهم. وهي نخب لبعدها عن الحراك الشعبي والتنظيمي، تدعم السلطة الاستبدادية لهذا الجهاز محاولة استخدام مهامها الثقافية في تسويغ السلوكيات والسياسات

الاستبدادية لجهاز الدولة، وتصويرها تصويرًا يتفق مع مبادئ المعاصرة والمدنية والديمقراطية.

مع زخم ثورة 25 يناير ونزوعها الديمقراطي بإنشاء مؤسسات منتخبة بنزاهة وحيدة بدأت هذه النخب تلجأ إلى كل صور الأقليات الطائفية والإقليمية وغيرها لتقوى بها ولتسند بها تصورها الصوري عن الديمقراطية. وألقت بثقلها الإعلامي كله في أحضان القوى الاستبدادية المسيطرة على أجهزة إدارة الدولة.

(5)

ونحن نلحظ مثلًا أن الفارق الثقافي الذي يفصل نخب مصر بالفكر الوافد المنتشر بينها عن جماهير المصريين بفكرهم الذي تغلب عليه الثقافة الموروثة. نلحظ أنه يكاد يغيب الوعي بهذا الفارق في حياتنا السياسية وجدلنا السياسي وحواراتنا الفكرية ويكاد يغيب الوعي بأثر هذا الفارق على حركة الإخوان وفي رسم السياسات للقوى المتباينة وفي تعليقات المعلقين والدارسين للسياق السياسي الجاري.

ولإيضاح هذه النقطة يمكن أن أسوق مثلين؛ فإن الحركة الشيوعية في مصر والحركة الاشتراكية، رغم أن أساس تكوين كل منهما ينبني نظريًّا وفكريًّا على الطبقات الاجتماعية المصنفة تصنيفًا اقتصاديًّا، بين أرباب عمل وعمال وبالملكية لوسائل الإنتاج بين مالكين لها وغير مالكين لها وعاملين بها، ورغم تصميم كل منهما النظري على أنها تمثل الطبقة العاملة وجماهير العاملين الكادحين من العمال والفلاحين، فإن أيًّا منهما لم تستطع قط أن تنشئ من هذه الجماهير تشكيلًا تنظيميًّا، وكان كل تنظيماتهم وقادتهم محجوبين عن الاتصال التنظيمي والعمل

الشـعبي، في كل تشـكيلات هذه الحركات، وذلك منذ بدء تكوينها في العشرين من القرن العشرين حتى الآن (2013) على مدى يزيد على تسعين سنة.

ولم تفطـن أي مـن تشـكيلات هذه الحـركات إلى أن من الأسـباب الجوهرية لعزلتهم عن مجال عملهم الحيوي المأمول الذي تتعلق به كل أفكارهم وأهدافهم ومبادئهـم النظرية، لم تفطن إلى أن من أسـباب ذلك غربتهم الثقافية الوافدة عن الثقافـة السـائدة الموروثة لـدى العمال والفلاحـين. وهي الثقافـة ذات المرجعية الإسلامية. وأنا هنا لا أتكلم عن الإسلام بوصفه العقدي ولا عن مدى الإيمان الدينـي، ولكنني أتكلم عنـه بوصفه الثقافة العامة السـائدة التي يتعين أن تكون أسـاس الاتصـال بـين أي داعيـة لأي سـلوك أو فعل، كـما أنه ينبغـي أن يكون الخطاب باللغة السائدة، وأن أي خطاب بغير اللغة السائدة لن يكون وقعه لدى جمهور غير المستخدمين لهذه اللغة أكثر من الضجيج.

ومـن جهـة أخرى، فإن الحركة الإسـلامية في مجـال التنظيـمات ذات التوجه الإسلامي، لا تكاد تدرك هذا الجانب الثقافي أيضًا ومدى الفروق في تغلغله بين فئات الشعب وطبقاته، رغـم أن دعاتها يزدهر خطابهم بين الفئات الشعبية، وهم يشـكلون تنظيماتهـم السياسـية والدعوية ويضمون في ذلـك جماهير من الجماهير وحتى النخب الثقافية منهم يغلب عليها أنها من أصول شعبية.

ومن الأمور ذات الدلالة في هذا الشـأن بالنسـبة للحركة الإسلامية، أنه عند إعداد دسـتور 2012، وبرغم أن إعداده جرى بواسـطة جمعية تأسيسـية شكّلها مجلـس نيـابي منتخـب جماهيريًا في حرية ونزاهـة، وكان ذا وعاء إسـلامي غالـب بسـبب الاختيار الشعبي للمجلس النيابي ولمن اختارهم في جمعيته، وبالرغم من ذلك فقد أسـقط المشروع الدسـتوري ما صار تقليدًا في دسـاتير مصر منذ سـنة 1964 من الاحتفاظ بنسـبة النصف من مقاعـد أي مجلس نيابي منتخب للعمال والفلاحين.

وأسـقطت هذه النسـبة من المجالـس النيابية بحسـبانها أثرًا لنظام اشـتراكي طبقي يبغضونه، واستبدلوا بهذا الحكم نصًّا مؤقتًا يجعله سـاريًا للدورة البرلمانية الأولى فقط حتى يتألفوا قلوب العمال والفلاحين عند التصويت في الاستفتاء على الدسـتور، دون أن يدرك واضعو الدستور من الإسلاميين أن العمال والفلاحين هـم مـن الناحية الثقافية يشـكلون صميـم جمهورهم الذي لا ينافسـهم فيه ذوو ثقافة أخرى وافدة، ولم يدركوا المجالات الاجتماعية لسيادة الثقافة الموروثة دون منافس والمجالات الأخرى التي تظهر فيها الثقافة الوافدة.

(6)

بغـير أن أكـرر ما ورد في الدراسـات المنشـورة في هذا الكتـاب، أود أن أضع أمام القارئ صورة بالغة العمومية عن المسار الخاص بتنظيمات الدولة في القرنين الأخيرين اللذيْن يمثلان تاريخ مصر المعاصر.

وأولـى هـذه الملاحظـات الإجماليـة أن مصر منـذ 1923 إلى السـنة الحالية؛ أي 2013، لم تعـرف نظـام حكم يقوم على وجود حقيقـي لنظام برلماني منتخب انتخابًـا حرًّا ونزيهًا ويمارس عمله في اسـتقلالية عن السـلطة التنفيذية، لم تعرف ذلـك إلا في سـنوات لا يزيـد مجموعها على ثمانيـة أعوام في ظل دسـتور 1923 أي في الفـترة مـن 1923 إلى 1952، وكان ذلك في فترات متقطعة لم تزد أطولها على عامين وبلغ بعضها سـتة أشـهر أو ثلاثة أشهر، وكان أحدها مدته نحو ثماني سـاعات سـنه 1925. كما عرفت مصر هذا النظام النيابي المنتخب المسـتقل بعد ثـورة 25 ينايـر 2011 في ظـل التعديل الدسـتوري الذي جـرى في 19 مارس 2011، عرفته مصر لستة أشهر من يناير إلى يونية 2012، وتلاه رئاسة جمهورية منتخبـة بنزاهة وحيدة لمدة سـنة واحـدة من يونيـة 2012 إلى يونية 2013 دون

برلمان، وذلك في ظل دستور 2012. بمعنى أننا على مدى تسعين سنة لم نعرف نظامًا نيابيًّا حقيقيًّا إلا مدة تكاد تبلغ تسعة أعوام.

والملاحظة الثانية، أن لدينا جهازًا إداريًّا للدولة وَفْقًا لنظم الإدارة الحديثة، بدأت نشأته خلال حكم محمد علي بعد أن تخلص من بقايا النظم القديمة، وكان ذلك على وجه التقريب منذ نحو 1820م. ومن ثَمَّ يمكن حساب عمر جهاز إدارة الدولة الحديث لمصر من هذا التاريخ فيكون عمره الآن (2013) نحو مائتي سنة إلا سبعة أعوام. وتقوم إزاءه تجربة نظام ديمقراطي نيابي حقيقي لا تتجاوز مجموع أعوامها وشهورها المتقطعة – الأعوام التسعة.

الملاحظة الثالثة تتعلق بحالة الطوارئ (وكانت تسمى حالة الأحكام العرفية) التي تعني من الناحية القانونية منح السلطة التنفيذية وجهاز إدارة الدولة، سلطة إصدار القوانين بدلًا من السلطة التشريعية المنتخبة وإمكان إنشاء محاكم قضائية خاصة بدلًا من السلطة القضائية المستقلة. هذه الحالة أُعلِنت ومورست في مصر في ظل دستور 1923 منذ 1939 عندما أشعلت الحرب العالمية الثانية، واطرد إعلانها وتطبيقها من بعد. بمعنى أنه على مدى أربع وسبعين سنة منذ أعلنت أول مرة في ظل النظام الدستوري في 1939 وحتى الآن، على مدى هذه السنوات بقيت سارية ونافذة ولم ترفع ولم تزل إلا مددًا منقطعة لا تبلغ الأعوام العشرة، وهي من سنة 1945 إلى 1948، ومن 1950 إلى 1952، ومن 1964 إلى 1967 ومن 1980 إلى 1981، ثم شهورًا في 2012. وفيما عدا هذه المدد المتقطعة بقيت حالة الطوارئ قائمة ونافذة رغم النظام الدستوري القائم في كل من هذه الفترات. وحتى في فترات رفعها كانت تصدر قوانين تؤدي في التطبيق إلى كفالة «حق» الدولة وجهازها الإداري في ممارسة السلطات الاستثنائية على المواطنين. ففي سنة 1964 مثلا صدر قانون تدابير أمن الدولة ليحل محلها عند رفعها، وفي 1972 صدر قانون حماية الجبهة الداخلية، وفي 1980 صدر قانون الوحدة الوطنية، وفي 2013 صدر قانون منع التظاهر وهكذا.

ومعنى ذلك أننا خلال ثلاثة أرباع القرن الأخير، عشنا في مصر في حالة طوارئ ثابتة اعتاد عليها جهاز إدارة الدولة وتشكلت في إطارها تجاربه ومهاراته وأساليب إدارته للشئون العامة وللتعامل مع المواطنين. بمعنى أنه في «ثقافته» الإدارية وبحكم تجاربه وخبراته لم يعد يستطيع الحكم ولا ممارسة مهام عمله في التعامل مع المواطنين إلا في ظل ما تنتجه هذه «حالة الطوارئ» من سلطات وقدرات غير مقيدة؛ أي في إطار سلطات طليقة من القيود. أخشى أن أقول إنه لم تعد إمكانية الحكم وإداراته تنفصل عن خبرة الاستبداد ومعارفه وعادات تعامله. وأظن أن هذا هو أحد مشاكل ما تواجهه ثورة 25 يناير 2011 من انتكاسات جرت منذ 3 يولية 2013 ونرجو من الله البرء منها.

والحمد لله

طارق البشري

تحريرًا في يولية 2013

الفصل الأول
مفهوم التنظيم الديمقراطي

•• أولًا:

أقصد بالديمقراطية ذلك النظام في إدارة المجتمع وإدارة الدولة الذي يعتمد على التشكيلات المؤسسية الموضوعية وليس على العلاقات الشخصية بين القائمين على الأمور، ويعتمد على جماعية اتخاذ القرار وليس على الفردية في هذا الشأن، ويعتمد على تعدد الهيئات والجهات التي تمارس الشئون العامة وليس على واحدية هذه الجهات.

والديمقراطية في تصوري هي وصف يلحق التشكيلات والتنظيمات التي تتكون في المجتمع لإدارة الشئون العامة لجماعة معينة، وأهم هذه التشكيلات والتنظيمات وأخطرها شأنًا هو «الدولة» بطبيعة الحال. وسواء صحَّ هذا الفهم للديمقراطية لدى القارئ أو لم يصح، فإنني أبديه لا لأقنع القارئ بصوابه، ولكن لأوضح له أنني فيما أكتب هنا إنما أصدر عن هذا التصور للديمقراطية، وذلك حتى لا تلتبس في ذهنه المعاني حول حقيقة ما أقصد.

على أنني أيضًا بهذا التصور «للديمقراطية»، أزعم أن لها متطلبات، فلا تقوم الديمقراطية ولا يحسن إعمالها إلا بهذه المتطلبات. ومن ذلك ما يتعلق بعصمة

الإنسـان وحرمتـه في جسـمه وعرضـه وسـمعته ومالـه، وبحقـه في العمل وفي التنقل والسـكن وغير ذلـك، وحقه في الاجتماع وتنظيم شـئون جماعاته الفرعية التـي ينتمي إليها، وسـواء كانت هـذه الحقوق فردية أو جماعية، أو سـواء كانت من الحرمات والعصم أو من حقوق الفعل والممارسـة، وسـواء كانت من حقوق الإنسان في حال سكونه أو من حقوقه في حال حركته.

هـذه الحرمـات والحقـوق لازمة للإنسـان بذاتهـا وهـي ضرورية لـه أفرادًا وجماعات، ولكن إثارتها هنا إنما ترد بمناسبة الإشارة بأنها ليست لازمة بذاتها فقط لبني البشر، ولكنها أيضًا مما يشكل المناخ الاجتماعي السياسي الثقافي الضروري لإقامـة التشـكيلات المؤسسـية الديمقراطية، فهـي من الأبنيـة التحتية الواجب توافرها بوصفها متطلبات مسبقة لإقامة الهياكل التنظيمية الديمقراطية.

ومن حيث الأبنية الديمقراطية، فإن المقصود في ظني بالتشكيلات المؤسسية وبجماعية اتخاذ القرار وبتعدد الهيئات الممارسة للشئون العامة لجماعة من الجماعات، المقصـود في ذلـك هو إقامة التوازن بين الهيئات بعضهـا البعض. والتعددية مثلًا لا أقصد بها «الأكثر من الواحد أيًا كان عددها ولا أقصد عددًا محددًا»، بل أقصد هـذا القدر من التعـدد بين الجهات والتنظيـمات الذي يقيم التـوازن بين بعضها البعض ويضمن بقاءه، وكذلك الشـأن بالنسـبة للجماعية، يقوم حدُّها اللازم بما يحقق «التوازن» بين الإرادات الشخصية والذاتية لمن يتولون اتخاذ القرار.

وشرط ذلك كله ألا تستوعب إرادة ذاتية في إرادة أخرى وألا تقوم علاقات تبعيـة بـين الهيئات المتعددة، وألا تقوم علاقات تبعيـة تنظيمية أو فعلية بين أفراد من يشكلون القرار الجماعي. والحد الأدنى لمنع التبعية ألا يكون في مُكنة هيئة ما أن تنشئ هيئة أخرى مشاركة لها في اتخاذ القرار، ولا يكون في مُكنتها أن تلغيها، وكذلك بالنسبة للأفراد المشاركين في القرار الجماعي[1].

---

(1) طارق البشري، تجربة تنظيم الحكم الناصري في سياق التاريخ المصري المعاصر، (بحث ضمن أبحاث كتاب حرره الدكتور محمد السعيد إدريس).

ونحن هنا لسنا أمام تعدد رقمي فقط، ولسنا أمام جماعية أو أكثرية مطلقة فقط، ولكننا أمام، «تعدد» و«جماعية» لما يمكّن من تحقيق التوازن بين القوى المؤسسية المختلفة التي يكون لها دور في رسم السياسات والأهداف واتخاذ القرارات وتنفيذها. والتوازن المقصود هنا ليس هو التوازن «الصفري» من نحو (2 – 2 = 0) مما يؤدي إلى الجمود، ولكن المقصود هو التوازن الحركي الذي يجعل القوى المتقابلة ليست متطابقة في طاقة كل منها، ولكنها «متقاربة» وهي أيضًا «متغيرة»، مما يجعل هناك دائمًا حركة تحدٍّ وحركة صمود ومقاومة، مع بذل للجهد من أجل التفوق، أي مما يجعل الأمور قائمة على التدافع بالتحديات والاستجابات.

ومن جهة أخرى، فإن الديمقراطية في تصوري ليست مشورة في الرأي، ولكنها مشاركة في اتخاذ القرار، وهي لا تتعلق بالقرار الذي اتخذ من حيث موضوعه، ولكنها تتعلق بكيف اتُّخِذ هذا القرار؛ أي بطريقة اتخاذه، إن الديمقراطية نسق تنظيمي لاتخاذ القرار؛ أي القيام بالنشاط بطريقة جماعية تجري بين أنداد. والقيادة الفردية (غير الجماعية) ليست استبدادًا بالرأي، وإنما هي استبداد بالقرار.

إن أي قائد فردي رشيد، إنما يسأل ويتبادل الرأي، وهو بموجب رشده يتلقى معارف جماعية عن الأوضاع القائمة، ويتبادل الرأي مع من يستحسن الاستعانة بتجاربهم حول ما تصلح به الأوضاع لصالح حكومته وجماعته، ويستطلع الخبرات حول ردود الفعل وحول القيود والضوابط الحاكمة للأوضاع القائمة وللجماعات المتعددة التي تخضع لحكومته، وكل ذلك يحتاج إلى معارف جماعية وإلى خبرات جماعية وإلى آراء متعددة يجمعها ويقارن بينها ويتحرى الأصح منها من وجهة نظره ومن جوانب المصالح التي يرعاها ولكن قراره بعد ذلك يبقى قرارًا فرديًّا يملكه وحده لا يخضع فيه لقرار يرد من غيره ويلتزم هو به.

ومن جهة أخرى أيضًا فنحن نعلم أن تاريخ البشرية قبل تطبيق النظم الديمقراطية يستغرق عشرات القرون، ولا يجحد منصف ما تقدمت به البشرية عبر تلك القرون، سواء في الثقافة أو في مسائل العيْش أو في نظم المجتمع أو في تبلور المُثُل الإنسانية في علاقات البشر. وكل ذلك جرى قبل بزوغ فجر التنظيمات الديمقراطية، وهو يفيد أن خير البشرية ليس حبيس التنظيمات الديمقراطية المعروفة الآن، وأن رشد القرارات يمكن أن يتشكل بغير هذه التنظيمات، وقد حدث ذلك فعلًا.

وبالعكس فإن نظمًا ديمقراطية عرفت من وسائل البطش والجبروت ومن حماقة اتخاذ القرارات ما لا تخفى وقائعه. وديمقراطية «فايمر» شبه المثالية في ألمانيا في العشرينيات من القرن العشرين تَوَلَّدَ منها النظام النازي عبر انتخابات حرة. وديمقراطيات أوروبا الغربية بعامة أنبتت أشد أنواع العسف والاستغلال لشعوب المستعمرات، والديمقراطية الأمريكية تأسست فيما تأسست عليه على فائض اقتصادي أتى من جهود الرق الإفريقي، وما أدرانا ما هو الرق الإفريقي وتاريخه في أمريكا!

إن كل ما نستطيع أن نؤكده -من حيث الديمقراطية- أن التنظيم الديمقراطي تزداد فيه احتمالات الوصول إلى الصواب وتجنب الخطأ، وأن النظام غير الديمقراطي تزداد فيه احتمالات الخطأ والظلم. ولأن السلطة المقيدة تكون أكثر ذكاء وأحَد بصرًا وحذرًا وأكثر تلفتًا لتبين وجوه ردود الفعل بالنسبة لأي قرار، بينما السلطة الطليقة تغريها طلاقتها بالاندفاع وإغفال قوة الغير، ويتضخم لديها الإحساس بالقوة الذاتية والانحصار في مراعاة الصالح الذاتي.

ونحن عندما ندرس قرارًا صدر في الماضي واكتملت آثاره من بعد، إنما ندرس موضوعه وما ترتب عليه من نتائج، دون أن نهتم كثيرًا بكيف اتخذ هذا القرار، لا نهتم عادة إلا بموضوعه وبمدى ما جلب من خير أو اقترف من شر. ولكننا

عندما نرسم للمستقبل نظامًا ولا نعرف ما سيقع في هذا المستقبل، إنما يجب علينا أن نختار ما تقل فيه احتمالات الخطأ والضرر وما تزداد فيه إمكانات النجاح والنفع، لذلك نهتم برسم كيفية اتخاذ القرار، ويكون الماضي هنا مما تضرب به الأمثال للاعتبار، مع تركيز الاهتمام على المستقبل، فتكون الديمقراطية أكثر ضمانًا لإدراك الصواب.

ومن هنا تبدو أهمية مناقشة موضوع الديمقراطية، نحن لا نقيِّم بها الماضي، لأن الماضي يقيَّم من خلال موضوع القرارات المتخذة، ولكننا نرنو بها إلى المستقبل، ونعتبر من الماضي ودروسه المستفادة في مجال واحتمالات الصواب والخطأ.

•• ثانيًا:

ونحن هنا عندما نتكلم عن الديمقراطية، لا نعرض لها في الواقع بالطريقة التي تتناولها كتب القانون الدستوري، من حيث توزيع السلطة على ثلاث مؤسسات كبرى، هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، إنما نتكلم عن مدى توافر الخصائص السياسية التنظيمية التي عرضناها في صَدْر هذا الحديث، وهي الجماعية والتعددية والتوازن -كما سبق أن ذكرنا- فضلا عن التمثيلية والتداول. وذلك في هيئات الدولة أو في تشكيلات المجتمع، فهو حديث يتعلق بالأوضاع التنظيمية سواء في صورتها القانونية أو في واقعها التطبيقي. وإذا كانت التصورات النظرية لا شك تفيد في الحكم على الأوضاع التطبيقية، وهذه التصورات تُستمد مما يعتبر مبادئ وقيمًا وأحكامًا، فإن الواقع التطبيقي نستمده من أحداث التاريخ ومن مسار هذه الأحداث، وأن استصحاب التصورات النظرية والقانونية مع الأوضاع التطبيقية هو ما نبتغيه في مثل هذه الدراسة.

. وأول ما يظهر لنا من ذلك، أننا على سبيل المثال إذا تكلمنا في مصر عن دستور 1971، من حيث هو تصورات فكرية تنظيمية وأحكام قانونية ومبادئ سياسية، فإنه يبدو كما لو كان نهاية مرحلة سبقت وبداية مرحلة تلت. وهذا صحيح بمعنى من المعاني المحدودة، كما سيجيء البيان إن شاء الله. ولكن الحديث عنه باعتباره أوضاعًا واقعية وباعتباره آثارًا ومآلات تطبيقية يكشف عن أن ثمة تداخلا بين ما سبق وما تلا. لأن الدستور وإن كان صدر في سنة 1971 فهو يحكم وينظم دولة ذات جذور واقعية وقانونية ضاربة في القدم، قدم نحو قرن ونصف سابقين، وهو منظم علاقات للقوى السياسية والاجتماعية موجودة في الواقع وتتجاذبها السياسات.

وعندما يصدر دستور يحدد السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، فهو لا ينشئ هيئات من العدم ولا يؤسس ما لم يكن قائمًا، ولكنه ينظم هيئات وتكوينات مؤسسية لكل منها بناؤه التنظيمي السابق وأشخاص القائمين عليه ممن تربوا ودربوا فيه وصاروا قوة ذات بأس في الواقع اشتد هذا البأس أو ضعف، وهم جميعًا ذوو تقاليد وأعراف لها قدر من الاستقرار.

وإن مصر قد عرفت المجالس النيابية منذ سنة 1866 بما أُسْمي وقتها «مجلس شورى النواب»، وذلك بعد نحو بضع وأربعين سنة من بدء نشأة جهاز الإدارة الحديث بها في العشرينيات من القرن التاسع عشر على عهد محمد علي، إلا أن ما عرفناه من هذه المجالس لم يكن إلا مجالس استشارية، لم يتكفل بها نوع من الهيمنة الدستورية والواقعية على جهاز إدارة الدولة إلا بدستور سنة 1881 على عهد الثورة العرابية، وهو لم يبقَ في التطبيق بعد احتلال الإنجليز مصر في سنة 1882، وحتى دستور 1923 الذي كفل قدرًا دستوريًا لا بأس به من التوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع، إلا أن الممارسة الفعلية لهذا القدر من التوازن لم تؤل إلى هيمنة من سلطة التشريع على سلطة التنفيذ لأكثر من بضع سنوات من ثلاثين سنة، كانت هي مدة وجود حزب الوفد أعلى سلطة في الحكم، مستقلًّا

بالسلطة في سبع سنوات ومشاركًا غيره فيها سنتين أو أقل[1]. وفي عهد ثورة 23 يوليو سنة 1952، وجدت المجالس النيابية بجوار سلطة الدولة التنفيذية نحو تسع سنوات من ثماني عشرة سنة هي مدة عهد عبد الناصر، وفي السنوات التسع من وجودها لم تكن ذات فاعلية حقيقية على الدولة[2]. وهذه الأوضاع الواقعية يتعين أن نستدعيها عندما نتحدث عن علاقات القوى بين مؤسسات الدولة في الواقع وحسب الأيلولة التاريخية.

•• ثالثًا:

ونحن عندما نتحدث عن مجمل الدولة المصرية، إنما يتعين أن نولي أهمية خاصة لجهاز الإدارة المصرية، أي ما يصطلح في الفقه الدستوري على تسميته «السلطة التنفيذية» ذلك أنه أقدم جهاز قوي وفعال في الحياة السياسية الاجتماعية التي نحياها الآن، وأنه يكاد يكون الجهاز المؤسسي الوحيد الذي كان له من الاستمرار والاستقرار ما يكاد يشارف القرنين من الزمان، وأنه صار يمثل قوة اجتماعية سياسية بثقله وانتشار هيئاته وتراكم خبراته، مهما كانت منقطعة، ومهما اعتراها من الوهن حينًا والتبديد في القوة أحيانًا والتفكك والفساد الظاهر في السنوات الأخيرة.

والحاصل أننا عندما نتحدث عن الديمقراطية بالتصور الذي سبقت الإشارة إليه، وبالأوصاف الخمسة الواجب تحققها، وهي الجماعية والتعددية والتوازن والتمثيل والتداول، لا نقصد فقط بيان أوصاف تتعلق بالسلطة التشريعية أو بالانتخابات فقط، ولكن نقصد بها أنها مبادئ يتعين أن يتشكل بها وأن تحكم أجهزة التنفيذ ذاتها، وأن نلاحظ مدى توافرها ومدى انتهاكها بالنسبة للأبنية

(1) طارق البشري: دراسات في الديمقراطية المصرية، دار الشروق.
(2) طارق البشري: الديمقراطية ونظام 23 يوليو.

المؤسسية، والتي تتشكل فيها أجهزة الدولة التنفيذية. لأن هذه المبادئ لا تحكم التنظيم الديمقراطي بمعناه الدستوري فقط، ولكنها تحكم نظم الإدارة الحديثة. وحتى بالنسبة للمؤسسات الخاصة مثل الجمعيات وشركات المساهمة وغير ذلك.

ومن جهة أخرى، فإن الديمقراطية ليست مجرد تنظيم المؤسسات الدستورية وليست فقط تشكيل أجهزة الإدارة وفقًا للنظم الحديثة غير الشخصية، ولكنها أيضًا تنظيم المجتمع كله على هذا الطراز. والدولة هي التكوين المؤسسي التنظيمي المشخص للجماعة السياسية العامة، وبجوارها ومن دونها هيئات عديدة تمثل التكوينات التنظيمية المشخصة لوحدات الانتماء الفرعية القائمة في كل مجتمع. وعندما نتكلم عن التعددية مثلًا، فلا يصح أن يقصد بها فقط التعددية الحزبية التي تمكن من تبادل الأحزاب للحكم ولاعتلاء السلطة، ولا يصح أن يقصد بها فقط تعدد الهيئات والأجهزة التي تقوم على العمل العام، مثل توزيع السلطات في داخل الدولة، بين تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولا يصح أن يقصد بها فقط توزيع أوجه النشاط والعمل داخل السلطة التنفيذية بين العديد من الهيئات والجهات حسب التخصصات وحسبما توجب أوضاع الرقابة المتبادلة بين الأجهزة بعضها ببعض وأوضاع التوازن بينها. لا يصح أنه يقصد ذلك جميعه وكفى، بل يتعين أن يضاف إلى ذلك هيئات المجتمع الأهلي.

إن أهم حاضن للإرادة العامة التي تتبنى بها تيارات الرأي العام في قضايا المجتمع والسياسة، أهم حاضن لذلك ومبلور له هو تكوينات المجتمع الأهلي وتشكيلاته، هذه التكوينات كانت تتمثل أهم ما تتمثل في النظم التقليدية القديمة التي كانت تقوم فيما قبل العصر الحديث، كانت تتمثل في نقابات الحرفيين، وهيئات الطرق الصوفية ونظام المِلل وهيئات المذاهب والتجمعات الإقليمية قروية كانت أو في الأحياء السكنية في المدن، ثم هي في مجتمعات العصر الحديث

في بلادنـا، تنظـم في النقابات المهنيـة والنقابـات العمالية والجمعيـات والنوادي الثقافية والمهنية مثل نوادي الضباط والقضاة وغير ذلك.

وهـي أولًا مـا يتجمع فيها الأفـراد حسـب التصنيف الاجتماعـي أو الثقافي أو الإقليمـي الـذي تتكون بـه أي من هذه الهيئـات، فيبدأ الفرد يتجـاوز فرديته وخصوصيته المنحصرة في ذاته ويندمج في جماعة ذات اتصال حياتي يومي بشئون معاشـه المـادي أو المعنـوي. وهي ثانيًـا وفي الوقت ذاته تتشـكل فيهـا القيادات الوسـيطة والمحلية المعبرة عن الشـئون اليومية الحياتية للجماعات المختلفة، ومن هذه القيادات الوسيطة يجري من بعد تصاعد القدرات الخاصة بالقيادات العامة للجماعات الأعم. وهي ثالثًا تشكل القوى الاجتماعية التي تشبع بنشاطها الذاتي والاجتماعي ما تقصر عن إنجازه وسائل الدولة المركزية وأدواتها. وهي رابعًا ما يشـكل القوى الاجتماعية التي توازن قوة الدولـة المركزية وتحد من طغيانها عند الضرورة.

وإن هيئـات المجتمع الأهلي، هـي في ظني نوعان؛ نوع تتشـكل فيها الهيئات بوصفها تشخيصًا وتعبيرًا عن المصالح والأوضاع الخاصة بجماعة معينة، وينضم إليها أفرادها لا بموجب خيارهم المطلق في الانضمام إلى نشاط من الأنشطة التي يستحسـنون القيام بها، وإنما هم ينضمون إليها بسبب ما يتوافر فيهم من أوضاع أو أوصـاف اجتماعية أو ثقافية أو مِهْنية أو إقليمية تجعلهم أصحاب صالح مشترك لتنظيم شـئونهم العامة النوعية وللدفاع عـن مصالحهم تجاه الجماعات الأخرى. وذلك مثل التكوينات القديمة الحرفية والإقليمية والقبلية والثقافية، أو تكوينات النقابات الحديثة والمِلل والجماعات المذهبية أو اللغوية أو غير ذلك. والنوع الثاني نـوع طوعـي يرد إليها الأفـراد تلبية لدعوة عامة تتعلق ببذل وجوه نشـاط معينة كالأمـر بالمعروف والنهي عـن المنكر قديمًا، أو مثل الجمعيـات والأحزاب ذات الدعاوى والأنشطة الاجتماعية أو الثقافية أو التعليمية أو السياسية حديثًا.

•• رابعًا:

نحـن إذن ألقينـا نظـرة بالغـة في التجريـد عـلى مسـار التاريـخ المصري عبر القرنين الأخيرين. وذلك لالتقاط خطوط عامة تتعلق بواحد أو أكثر من أصول مشـاكلنا الخاصة بالتنظيم السياسي الاجتماعي لبلدنا. ومع الاعتبار بأن الإفراط في التعميم لا تتوقى معه مكامن الزلل، لأن أغلب ما نقع فيه من أخطاء إنما يرد في ظني من الخطأ في التعميم ومن المبالغات في الارتقاء من الأحكام الخاصة عن الوقائع المفردة إلى الأحكام العامة عن المسارات المجملة. ولكنني أجازف بطرح المقولة التالية ونحن نبحث في مشاكلنا الحاضرة.

ومن أهم مشـاكلنا الحاضرة ما أظنه قائمًا من صدع كبير يظهر في العلاقة بين الدولة في بلادنا وبين الأمة، إلى العلاقة بين الحكومات والشعوب. وهي تتراءى عـلى أوضح صـورة فيما نراه اليوم. وفي هـذا الصدع يظهر جليًّا صميم المشـكل الخاص بالمسألة الديمقراطية.

فإن الدولة هي المؤسسـة المشـخصة للجماعة السياسـية، والجماعة السياسـية في ظنـي هـي هـذه المجموعة من البشر والتـي تتحدد وفقًا لتصنيـف معين يقوم بوصـف فعال يميز هـذه الجماعة عن غيرهـا، متى كانت الأوضـاع التاريخية قد رشـحت الجماعة المصنفة -وَفْقًا لهذا الوصف- بأن تقوم بوظائف حماية المصالح المشـتركة بعيدة المدى لهذه الجماعة[1]. وأهم ما يبرر قيام الدولة هو أنها تقوم على حراسـة الجماعـة المحكومة بها وتصد عنهـا مخاطر الخارج، وأهم مـا يبرر قيامها أيضًا هو أن ترعى الجماعة في توازن تكويناتها الداخلية الفرعية وفي تماسك قواها الذاتية. والدولة إذا فشـلت في القيام بأي من هاتين الوظيفتين الرئيسـيتين، فإنه

---

(1) طارق البشري، منهج النظر في النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الإسلامي، دار الشروق، طبعة 2005، ص 101 وما بعدها.

إمـا أن تنهار وتنشـأ دولة أخرى تخلفهـا وتعبر عن الأوضـاع الجديدة للجماعة، وإما أنها تسرع بإحداث تغييرات هيكلية في تشكيلاتها وأطقمها لتستعيد دورها في حراسة الجماعة ورعاية قوى التماسك فيها.

والحـادث أنـه على مـدى القـرن التاسـع عـشر وبدايـات القـرن العشرين، أخذت الدولة بنظمها التقليدية في بلادنا العربية والإسـلامية، أخذت في التآكل والسقوط تحت ضربات الغزو الاستعماري والاقتحام السياسي والعسكري لهذا الغـزو، أو بفعل التحديات التي واجهت هذه البـلاد وأوجبت عليها إعادة بناء نظـم دولها ومؤسسـاتها. وقامت حركات شـعبية لتحرير بلادها من الاسـتعمار ولاسترداد الإرادة السياسية الذاتية لجماعاتها الوطنية. وذلك على تنوع وتفاصيل ليـس المجال مجال التعرض لها، وتشـكلت إدارات الدولـة الحديثة في بلادنا، أو اللبنات الأولى لهذه الإدارات.

وما يعنينا في هذا الشأن، أن إدارات الدولة الحديثة في بلادنا نشأت بأساليب التنظيـم الأوروبي الحديث في القرن التاسـع عشر وما يليه من سـنوات. وهو ما قامـت به أبنية الدول المركزية القومية هناك. فطفر الحكم المركزي طفرة واسـعة في بلادنـا، واسـتعين في هذه النظـم بنماذج التنظيمات الإداريـة الحديثة في أوروبا وبوسائل السيطرة الحديثة في ظروف التطور الأوروبي في الفترة ذاتها.

كان ظهور أساليب الإدارة الحديثة في أوروبا ونماذج التنظيمات الحديثة هناك- متوازنًـا في أوروبـا الغربيـة مع تطور مجتمعاتهـا واقتصادها وحركاتها السياسـية والاجتماعية وأنشـطة جماعاتها الفرعية، إنتاجية وطبقية كانت كشركات المساهمة ونقابات العمال، أو اجتماعية ثقافية مثل الجمعيات وأنظمة الحكم المحلي وغيرها. ولذلك فإن النمو المتوازي والمتكافئ لنظم الإدارة والحكم الحديثة ولنماذج تنظيم الهيئـات والمؤسسـات في الغرب كان مطردًا سـواء في أبنيـة إدارة الدولة المركزية

أو في مؤسسات المجتمع المدني أحزابًا وجمعيات ونقابات واتحادات رجال أعمال وغرف تجارية وصناعية وشركات وغير ذلك. فكان اشتداد عود أجهزة الدولة من حيث القدرات والكفاءات يوازيه ويوازنه اشتداد عود أجهزة إدارة جهات المجتمع المدني، فلم تطغَ قوة الدولة الحديثة على أجهزة إدارة الهيئات المدنية والشعبية ولا أزهقت روحها.

أما في بلادنا العربية والإسلامية والشرقية بعامة، فلم يحدث هذا النمو المتوازي والمتكافئ. فأجهزة الدول الحديثة في بلادنا إما كَوَّنها الاستعمار بعد سيطرته على ما سيطر عليه من بلادنا، وإما أنها نشأت نشأة محلية بخبرات التنظيمات الأجنبية لمواجهة مخاطر الخارج. وكل ذلك خضع بعد ذلك للهيمنة الاستعمارية مع نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. وهذا التنظيم الحديث سواء كان في الأجهزة المدنية أو العسكرية أكسبها قدرات فائقة بالمقارنة بالتنظيمات التقليدية السابقة، من حيث أنماط تقسيم العمل وتداول المعلومات وتركيم الخبرات وكسب المهارات التخصصية والتحليلية الحديثة والاعتماد على نظم الإدارة غير الشخصية وعلى المعلومات والخبرات المكتوبة وأساليب حفظ ذلك كله وانتقال الخبرات عبر الأجيال.

وفي مقابل ذلك وبالموازاة له، كانت النظم والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المجال الأهلي والشعبي تجري في غالبها حسب الأنماط التقليدية القديمة، سواء نقابات الحرفيين أو الطرق الصوفية أو إدارة الأوقاف التي كانت مصدر التمويل الأساسي للأنشطة الأهلية من تعليم وإنفاق على وجوه من المرافق المحلية في الأقاليم والقرى والأحياء الشعبية، وتجمعات المِلل والفرق والمدارس والجماعات، وكل ذلك كان يجري بنظم تقليدية وإدارات شخصية وفردية وأساليب عمل ونشاط محدود. ولم يكن لمثل هذه النظم وأساليب العمل أن تتمكن من أن توازن قوة الدولة المركزية الحديثة، مهما كانت مجالات انتشارها واسعة

ومهما كانت تشكيلاتها متغلغلة بين الناس. ذلك أن تحديث الدولة وأجهزتها من حيـث الإدارة ومن حيث الوظائف المـؤداة، وبقاء تكوينات المجتمع الأهلي على حالهـا التقليدية من حيث أسـاليب الإدارة ومن حيث المحتوى الوظيفي لوجوه النشـاط، إن هذا وذلك اختل به تمامًا التوازن الاجتماعي. وسـاهم ذلك في تفرد الدولة وتجبُّر هيمنتها على أنشطة المجتمع الأهلي وعلى قواه الذاتية. وزادت الهوة بنمـو الفجـوة بـين ما صارت تمثله مؤسسـة الدولـة من نظم واحدة يـزداد مجال اتسـاعها التعليمـي والثقافي والاقتصـادي، وبين ما بقيت تمثلـه هيئات المجتمع الأهلي التقليدية وانكماش مجال نشـاطها التعليمي والثقافي والاقتصادي. ويظهر ذلك واضحًا إذا قارنا بين معاهد التعليم الحديثة وبين معاهده التقليدية، وكذلك بـين منظمات هيئات القضاء المحدثة وبين تنظيمات القضاء التقليدي، وبين إدارة الجمعيـات الخيرية وبين إدارة الأوقاف، وبـين إدارة الوزارات والمصالح وإدارة العمد والمشايخ، وبين إدارة النقابات العمالية والمهنية الحديثة، وبين إدارة نقابات الحرف التقليدية.

•• خامسًا:

ومـن جهة أخرى فمع التحـولات الاجتماعية العديدة التي جرت في نهايات القـرن التاسـع عـشر وبدايـات القـرن العشرين، ظهـرت هيئات وتشـكيلات اجتماعية وتنظيمية جديـدة، وذلك في المجال الاجتماعي الأهلي، مثل الجمعيات الخيريـة والثقافية والتعاونية ومثل النقابات المهنية والعمالية والنوادي الاجتماعية والأحـزاب السياسـية. وكانـت حديثة من جهتـين: فهي أولًا تعـبر عن شرائح اجتماعيـة وثقافيـة ولدتها أوضاع التغـيرات الاجتماعية التي جـرت وقتها، مثل نقابـات المهن كالمحاماة وغيرها، ومثل الأحـزاب وما لحقها من جمعيات ونوادٍ.

وهي ثانيًا حديثة أيضًا من الناحية التنظيمية، لأنها تنبني في تأسيسها على أساليب التنظيمات التي جد العلم بها ومعرفتها في ذلك الوقت، فهي تتأسس تقريبًا من جمعيات عمومية ومن مجالس إدارة مختارة من هذه الجمعيات ولمدد محدودة ولها ميزانيات تثبت وجوه الإيراد ووجوه المنصرف وغير ذلك من أساليب تقسيم العمل ومراعاة التخصص الفني والمهني وتكامل الإرادات في العمل والنشاط عبر العديد من الجهات التي تجمع البيانات وتمزجها بالخبرات المتراكمة واتخاذ القرارات.

هذه التشكيلات الحديثة في مجال تنظيم أنشطة الجماعات الأهلية، كانت -من حيث مضمونها ومن حيث أساليب تنظيمها وإدارتها- تعتبر مكافئة وموازية للتشكيل الحديث للدولة من حيث المحتوى الوظيفي ومن حيث التنظيم البنائي. ولكن يبقى ثمة فارق أساسي، وهو أن الدولة تعتمد في مضاءِ ولايتها على الجماعة المحكومة بها، تعتمد على عنصرين: الأول هو ما تحتكم عليه من وسائل العنف المادي الذي يفرض سلطتها بالقهر عند الضرورة، وكذلك ما تملك من مال الجباية بأنواعها المختلفة وتتبع في سياسة إنفاقه ما يدعم نفوذها والطاعة لها. والعنصر الثاني هو عنصر معنوي يتعلق بالتقبل الفكري العام لها وقابلية المحكومين للانصياع لأوامرها ونواهيها، وهذا العنصر هو ما يمنحها «شرعية» استخدام العنف عند الضرورة، و«شرعية» جباية المال، كما أن هذا العنصر يشكل قابلية المحكوم للانصياع لها وبغيره لا ضمان لاستمرار ولايتها، كما أنه العنصر الذي يتغلغل في صميم علاقاتها الداخلية بين رجالها في علاقات الرؤساء بالمرءوسين وفي علاقة الأنداد بعضهم ببعض ويضمن بقاء تماسك نظام الدولة وهيئاتها. وهو عنصر ثقافي معنوي تتعلق به «أصول الشرعية» والمرجعية الفكرية الحاضنة لعلاقة الدولة بالجماعة. وإن أوضاع التاريخ المعيش وظروف الحال وسياسات أهل الحكم تزاوج بين هذين العنصرين بما تسلس به الأمور

وتستقر. ولكـن يمكن في أوضاع خاصـة يضعف فيها العنـصر الثقافي المعنوي أو يفتقـد، أن تعتمـد الدولة على عنصر القهر المادي في الأسـاس بالغلبة وفرض الانصيـاع. ومـن هنا يظهر ما يحدث في فترات ليسـت قليلة مـن بقاء حكومات مسـتعمرة أو تنتمي لفكريات لا تسـود بين جمهور المحكومين، إلى غير ذلك من صور التغلب.

ولكن بالنسـبة لهيئات المجتمع الأهلي، فهي تفتقر تمامًا لأدوات القهر المادي من حيث الاسـتخدام المشروع لوسـائل العنف، وهي تكاد لا تملك من أدوات السيطرة المالية على أعضائها إلا ما تفرضه من اشتراكات برضاء الأغلبيات فيها عـلى الأقليات من ذويها في كل حـين. ومن ثم فإن العنصر الثقافي المعنوي يكون هـو الغالب دائمًا في أصل قيام هذه الهيئات وفي اسـتمرار نشـاطها بين ذويها وفي إنفـاذ مـا تملك من ولايات أهلية ومدنية عليهـم تعتمد في ذلك أولًا وأخيرًا على التقبـل الجماعي العام والرضاء المشـترك. ولذلك ينـدر أن تقوم هيئات أهلية إلا بمرجعيـة فكريـة ذات بأس في تماسـك النـاس المتدرجين فيهـا أو ذات أثر حال ومبـاشر في تحقيـق المصالح العامة بعيدة المدى لجمهـور المندرجين بها، وعادة ما تترابط أواصر المرجعيات العامة هذه مع ما يتبدى من توافق على المصالح العامة المرجـوة. فكانت هذه التكوينـات الأهلية الحديثة ضعيفة لأنها لم تكن مرجعيتها الفكريـة مما ينحدر منه فكر الـولاءات والانتماءات السـائد ولا كان هذا الفكر ترابط بها من بعد، وهو الفكر الإسلامي الذي كانت قد انحدرت منه وترابطت بـه من قبل هيئات المجتمع الأهلي التقليديـة من طرق وطوائف وملل وأوقاف، بـما كان يكفـل لها إمكانات التسـيير الذاتي في إطار شرعية منحـدرة من مرجعية ثقافية سـائدة. لأن النـاس في تكويناتهم الأهلية يتحاكمـون مع بعضهم البعض بقواهم الذاتية وبتلقائيات ما يتراضون عليه.

لذلك فإن التكوينات الأهلية ضعفت ضعفًا شديدًا؛ التقليدي منها وإن كان يعتمد على فكر للولاءات والانتماءات ومنحدر من المرجعية العقيدية السائدة وما تشيعه من معايير للاحتكام، فإنها تكوينات لم تعد قادرة بأساليبها التنظيمية التقليدية في العمل بنماذج إدارتها القديمة، على أن تكافئ أو توازي أساليب دولة حديثة التشكل والعمل. والحديث عن هذه التكوينات الأهلية مع ما توافر لها من أساليب حديثة في البناء والعمل لم يكن توافر له من الولاءات والانتماءات ما ينحدر من مرجعية ثابتة لديه وسائدة تمكنه من الإدارة الذاتية والتحاكم الذاتي والانصياع التلقائي لما يمارس من ولايات على المتدرجين فيه.

ومن ثم طغت الدولة المركزية الحديثة على تكوينات المجتمع الأهلي طغيانًا شمل التقليدي والحديث، وكان طغيانًا من شأنه أن يزهق روح هذه التكوينات، والمتابع لتاريخ هذا الأمر على مدى القرن العشرين يلحظ كيف استبدت الدولة المركزية بالغالب الأعم من وظائف هيئات المجتمع المدني وكيف أحالتها إما إلى حطام وإما إلى خُشُبٍ مسندة أو إلى هياكل خاوية.

•• سادسًا:

ومن جهة ثالثة فإنه في فترات الاستعمار الأجنبي لبلادنا وسيطرته على الدولة، ظهرت حركات التحرر الوطني في المجال الأهلي. كانت الدولة بكل قواها وكفاءتها التنظيمية خاضعة للإرادة الاستعمارية ولمن يوالي هذه الإرادة من قوى اجتماعية وثقافية وفئات أهلية. وفي المقابل وجدت ونمت حركة أو حركات شعبية أهلية تستهدف التحرر الوطني. والحاصل المعروف أنه إذا كانت الحكومات عاجزة عن تحقيق الأمن للجماعة السياسية، وإذا سلمت قيادتها لإرادة أجنبية، أو إذا كانت الضغوط عليها قد بلغت الحد الذي انهارت

بـه مناعتهـا في مواجهـة مخاطـر الخـارج وأطماعـه، إذا حـدث أي مـن ذلك فإن الجماعة السياسـية تنشـئ وتبلور مـن قواها الذاتيـة التشـكيلات التنظيمية التي تعبر عن إرادتها في التحرر، والتي تعد الوسـائل لمقاومة العدوان الحادث أو درء المخاطر المتحققة. وهي تكتسب شرعية وجودها ونشاطها بأدائها هذه الوظيفة. والشرعيـة في هـذا الصـدد إنـما معناها هو شـيوع التقبـل الشـعبي والاجتماعي لوجود هيئة معنية وشـيوع التقبل لقراراتها والانصياع لحكومتها لما تُشرف عليه من شئون وما تتخذه من تصرفات، وبهذا الوضع ندرك كيف ظهر حزب «الوفد المـصري في مصر مـع ثورة 1919»، وكيف ظهر حـزب المؤتمر الهندي كمقاومة للحكـم البريطاني للهند، أو حزب الكومنتانج على الصين على عهد زعامة صن يات صن.

هذه التنظيمات الأهلية التي قامت بقيادة حركات كفاح الشعوب ضد السيطرة الأجنبية، سـواء كانت هذه السـيطرة حكمًا مباشرًا أو احتلالًا عسـكريًّا أو نفوذًا ضاغطًا يشـل فاعلية الإرادة الوطنية فيما تسـتهدف من صالـح وطني عام، هذه التنظيـمات كانت أهليـة بمعنى أنها لم تكن تعتمد على سـلطان الدولة القاهر فيما تملك من وسـائل استخدام العنف شرطة وجيشًـا، ولا كانت تعتمد على القدرة الماليـة للدولـة التي تمتلك الحـق في الجباية العامة وتملك مكنـات الإنفاق العام. ومـع ذلك كان لها من الشرعية الأهلية ما تولـد بموجب قيامها بوظائف الحماية والتحرير لشـعبها، وهي شرعيـة وظيفية ترد إليها بموجب هـذا القيام وتنصاع لهـا رقاب الجماهير بموجـب اندراجها في هذا الهدف. وشرعيتهـا الوظيفية هذه تكسـب التشكيلات الفرعية التي تنشئها أو تعتمد عليها، تكسبها ذات الشرعية وذات التقبل الشـعبي العام وذات الانصياع الشـعبي العام. ومن هنا نفهم هذه الدفعـة القوية التـي لحقت عددًا من تنظيمات المجتمع الأهـلي إبان قيام حركات

المقاومة الشعبية، وذلك في إطار ما كانت تعتمد عليه هذه الحركات من تنظيمات أهلية.

ولكن الحاصل أنه لما استقلت دولنا وانزاحت السيطرة الأجنبية في مجملها عنها، ظهرت حكومات التحرر الوطني، وبنت هذه الحكومات هياكلها في الدولة مما كان تراكم من قبل من أجهزة وأشخاص مدربين وذوي خبرات عمل سابقة بهذه الأجهزة؛ فورثت الأجهزة السابقة، وفي الوقت ذاته لم تجد ثمة ضرورة لديها لإقامة التنظيمات الشعبية التي كانت من قبل تؤدي وظيفة التحرير والسعي للاستقلال؛ لأن الدولة ورثت هذه الوظيفة بموجب نزوعها الوطني وسياساتها الاستقلالية، ومن ثم خلا الجو لجهاز إدارة الدولة من أي تشكيل أهلي شعبي يشكل تجمعًا منظمًا يوازن سلطتها أو يحد من إمكاناتها، ولأن شرعية الحركات الوطنية كانت شرعية وظيفية نشأت بموجب سعي هذه التنظيمات الوطنية لتحقيق الاستقلال. فقد ورثت الحكومات الوطنية هذه الشرعية أيضًا وصارت شرعية وظيفية تحتكرها الدولة في أدائها الوطني العام.

واستطاعت الدولة الوطنية أن تقيم تنظيمات شعبية تابعة لها وغير ذات استقلال عنها، وغير ذات قدرة على التسيير الذاتي لشئونها من دون إدارة الدولة، واستطاعت أيضًا أن تهيمن على التشكيلات الشعبية النوعية التي كان التوازن السابق بين دولة الخضوع للاحتلال والتنظيمات السياسية للتحرر الوطني، كان هذا التوازن يمكن من قيامها واستقلالها النسبي ويحقق لها الإدارة الذاتية لشئونها ولشئون أعضائها، ثم لما توحدت الدولة مع حركة التحرر وصارت دولة الحكومات الوطنية، سقط هذا التوازن التنظيمي بين الدولة وبين حركات التحرر، وهو التوازن الذي كان يقوم به استقلال هذه التشكيلات الشعبية النوعية، مثل النقابات المهنية والنقابات العمالية والاتحادات وجمعيات الفلاحين والجمعيات الخيرية والثقافية حيثما وجد أي من ذلك.

واستوعبت دولة الحكومات الوطنية كل هذه التشكيلات، بالدمج أو الإلحاق أو بالهيمنة الإدارية الدائمة، وأقصد بالدمج إفناء الوجود الذاتي للتشكيل التنظيمي الأهلي وقيام الدولة بنشاطه ذاته؛ أي حلولها محلها، وأقصد بالإلحاق تبعية هذا النشاط الأهلي الذي كان يقوم عليه تنظيم ما، تبعيته لأجهزة الدولة وإدارة الدولة للنشاط من خلال هذا التنظيم الذي كان قائمًا وهيمنت الدولة على إداراته، وأقصد بالهيمنة فرض الدولة سلطتها الوصائية على ذلك التشكيل من خلال فرض سلطتها في اعتماد قراراته أو رقابة نشاطه الجاري أو من خلال اكتسابها القدرة على حل أجهزته الإدارية وعلى استبدال غيرها بها.

حدث بعد ذلك أن اعترت بلادنا موجة أخيرة من موجات الهيمنة الاستعمارية، اعتمدت على فتوة الولايات المتحدة الأمريكية وقدراتها الاقتصادية والعسكرية النووية الرادعة، كما اعتمدت على إرثها لخبرات الاستعمار القديم وتقاليده، واعتمدت على التجزؤ والانقسام الذي كانت عليه نظمنا وحكوماتنا الوطنية حديثة العهد بالاستقلال والتبعية، واعتمدت بعد ذلك على انهيار الثنائية الدولية بسقوط الاتحاد السوفيتي وانفراد الولايات المتحدة بالهيمنة والزعامة للدول الكبرى. مما أفقر الدول الحديثة العهد بالاستقلال الوطني دعمًا كان يأتيها من هذه الثنائية الدولية.

وكان من أسباب ما اعترى بلادنا من هذه الموجات أن كلًّا من دولنا كانت لا تزال مناعتها التحريرية والاستقلالية مجروحة، إما نتيجة نقص الخبرات في أساليب الحكم والتنمية، أو نتيجة عدم خلوص الحكم الوطني للوطنيين وحدهم، أو نتيجة وجود الأزمات والتوترات الخارجية والإقليمية المحيطة بأي من البلاد المعنية، بما يمكن من إثارة هذه الأزمات واستنفاد طاقة دول فقيرة حديثة العهد بالتنمية، استنفاد طاقتها وجهدها أو بإثارة النزاعات العسكرية

وحدوث الهزائم العسكرية، مثل إسرائيل بالنسبة للدول العربية المحيطة بها أو جنوب السودان بالنسبة للسودان أو غير ذلك.

وعندما انتكست النظم الوطنية لدول الاستقلال الوطني حديثة التكوين، أفرغت هذه الدول من محتوياتها السياسية والاجتماعية الخاصة باستكمال السعي للتحرر وسياسات التنمية والتكامل الإقليمي بين بعضها البعض، أفرغت من ذلك وحل محل هذا المحتوى قيادات سياسية وخبراء نقلوا بلادهم من سياسات الاستقلال والتحرر إلى سياسات التبعية والخضوع السياسي والاقتصادي للدول الاستعمارية الكبرى. وكل ذلك جرى باستخدام ذات الدولة القائمة بهياكلها وأدواتها والغالب من عناصرها من ذوي الخبرات والسلطات الفنية غير السياسية، فصارت أجهزة الحكم والإدارة منفصلة عن الجماعة السياسية، ولا تتصل بها اتصالًا ديمقراطيًّا، ولا تتصل بها اتصال تحقيق لأهداف الجماعة في التحرر والاستقلال واتخاذ سياسات إشباع الحاجات الضرورية.

الأخطر من ذلك أن سياسات التبعية للقوى الخارجية الساعية للسيطرة، أفرغت أجهزة دولنا من أهم وظائفها التاريخية السياسية، وهي حراسة الأمن الجماعي لشعوبها من مخاطر الخارج. هي أولًا لم تستطِع بعد ما اعتراها من انقلابات أن تقوم بهذا الواجب أو أن تستمر فيه، للاختلال الكبير الذي حدث بين قدراتها العسكرية «الاقتصادية والتقنية والإدارية» وبين قدرات القوى الدولية الكامنة، وهي ثانيًا كانت في تكويناتها التنظيمية بعيدة عن شعوبها بعدم توافر الصلة الديمقراطية المنتظمة بينها وبينهم، وهي ثالثًا صارت معزولة عن شعوبها أيضًا بما اتخذته من سياسات التبعية لدول الخارج المتبوعة. وكل ذلك أغلق الفئات العليا من رجال هذه الدول على أنفسهم، فصاروا أوثق رباطًا بعلاقات الخارج المتبوع، وصاروا منفذين لسياسات الخارج أكثر منهم

معبرين عن احتياجات الداخل ومطالبه، سواء كان هذا الداخل شعبًا عاملًا أو رأسماليين أو ملاك أراضٍ أو مثقفين أو مهنيين أو غير ذلك.

ولأن أداة الدولة وأجهزتها كانت ذات شأن مهم في هذا الأمر وما آل إليه، ولأنها الجهاز أو الأجهزة التي بها تقدمت من قبل السياسات الوطنية، ثم صارت إلى أن تكون ما ينفذ به السياسات المعاكسة، فقد لزم إفراد الحديث عنها منذ نشأت أجهزة الدولة الحديثة في التاريخ الحديث في مصر، أو منذ عهد محمد علي، وعلاقة ذلك بالتنظيمات الأهلية.

الفصل الثاني
النشأة الحديثة لأجهزة الدولة
حتى ثورة 1952

•• أولًا:

أُرسيت أسس التنظيم الحديث للدولة في مصر، في أيام محمد علي، من 1805 إلى 1848. وتنظيم الدولة هو بناء تاريخي يجري تشييده بالتراكم عبر السنين، وتتراكم تكويناته وفقًا لموجبات الجغرافيا السياسية، ووفقًا للثقافة السائدة وللعادات الحضارية والتنظيمية الشائعة، وحسب ما يستجد من ضرورات وتحديات، وما يستحدث ويحاكى من نماذج التنظيمات ومن أساليب الإدارة ومن أنماط العلاقات والمعاملات في المجتمعات الأخرى، وفي إطار الحدود والضوابط التي تتفتق عنها الأوضاع السياسية وتوازنات العلاقات بين القوى المختلفة في كل مرحلة تاريخية متميزة من مراحل هذا الزمان الممتد.

وعلى مدى ثلاثين سنة من تولي محمد علي واليًا على مصر أنشأ عددًا من الدواوين، وناط بكل منها بعضًا من وجوه نشاط الإدارة. ويتفرع من كل منها «مصالح» أو «مديريات» (أي إدارات)، وبكل من هذه التقسيمات «أقلام». ثم تبلور كل ذلك فيما صدر في 1837 باسم «السياستنامة»؛ أي النظام الأساسي.

وأجـرى تقسـيمًا لأنشـطة الإدارة العامـة التي تقوم بهـا الدولة، وجعلها سـبعة دواوين:

الأول ديـوان الـوالي أو الديـوان الخديو ويشـمل عددًا من الأنشـطة منها ما يتعلق بشئون الوالي من توريدات وأسـلحة وتشـوينات وأرشـيف وبيت للمال وأوقاف ومستشفيات ومصلحة سك العملة والبريد. والثاني ديوان الإيرادات، ويشـمل فيما يشـمل حسـابات الأقاليم والحجاز والسـودان والجمارك وكل ما يتعلق بالخزانة. والثالث ديوان الجهادية بما يتضمن كل أوضاع القوات البرية من تدريب وضبط وحركات ومعسـكرات ومستشـفيات وورش وذخائر وتموين. والرابـع ديـوان البحـر وينطـوي على أوضـاع الأسـطول «الدونانما» والترسـانة والمخـازن والتجهيـزات والمهـمات. والخامـس ديوان المـدارس مـن «المبتديان» (الابتدائية) و«التجهيزيـة» (الثانوية) والمدارس الخصوصية والمكتبات والعلوم والصنائع، فضلًا عن القناطر الخيرية ومطبعة بولاق وجريدة «الوقائع المصرية» والأمور الهندسـية. والسـادس هو ديوان «الأمور الإفرنكية والتجارية المصرية» ويشـمل شـئون الأجانب والمبيعات والمشـتريات والعلاقات الخارجية في إطار ما يسـمح به وضع مصر بوصفها ولاية عثمانية لا تتمتع بالشـخصية الدولية مع الدول الأخرى. ثم يرد الديوان السـابع وهو ديوان «الفاوريقات» ويشرف على المصانع والورش وغيرها من نوعها.

والتقسـيم هنـا تقسـيم حديـث يوحي بالاطـلاع عـلى نظـم الإدارة الحديثة بمعايير القرن التاسـع عـشر في الـدول والمجتمعات الأوروبية. وهذا التقسـيم الحديث يسـتجيب لما أوجبته أوضاع النشـاط الاجتماعي والاقتصادي الحديث من حيـث تعدد الاختصاصات وتنوعها ومن حيـث تنوع المهن والتخصصات الفنيـة. وهـو فيما يتعلـق بالإدارة والتنظيـم، يعكس ما طرأ عـلى أوضاع الإدارة العسـكرية مـن تنوع وتخصص مهنـي، إذ لم يعـد الجيش جموع وحـدات متماثلة من رجَّالة (مشـاة) وفرسـانٍ يمسـكون سـيوفًا ورماحًا وسـهامًا، بل صار فرقًا

متنوعة السلاح والتدريب تشكل في مجموعها كيانًا متماسكًا واحدًا، ويدخل فيه من أوضاع الصناعات الحديثة من حملة الأسلحة النارية والبنادق ومحركي المدافع وغير ذلك. وصار جماع تنوعات عديدة من زراعية (التموين والملابس) وبيطرية (الخيل)، وصناعية (المدافع والبنادق والبارود)، وكل ذلك يحتاج إلى علوم وتخصص وتفرغ. كما يحتاج إليها في الحياة المدنية، تخصص وتفرغ يتناسب مع هندسة الطرق والري والقناطر وما يكفل ذلك من حسابات وإدارات وتنسيق.

ومن جهة أخرى، فإن التقسيم الفني والمهني والتخصصي -على صورة دواوين ومصالح وإدارات- يتضمن رشدًا ومراعاة لأوضاع التخصص والإتقان، ولكنه من جهة أخرى من شأنه ألا تتجمع الصورة الكلية للواقع الاجتماعي إلا في القمة المركزية لهذا التكوين الهرمي؛ حيث تتجمع الخيوط كلها والمعلومات كلها وخبرات الخبراء والمتخصصين في المجالات المختلفة على تعددها وتنوعها، ومن ثم فإن صورة المجتمع وإمكاناته ومشاكله لا تبدو في وضعها الكلي المتكامل إلا لدى القمة المركزية التي تقف على رأس كل هذه الدواوين. وكذلك فإن خبرة الحلول المختلفة للمشاكل وخبرة الاستفادة المثلى للممكنات الواقعية لا تتجمع إلا لدى هذه القمة المركزية. وكذلك إمكانات العمل في تكامله وتناسقه لا تتاح إلا لهذه القمة التي تستطيع تقرير السياسات العامة وتفريغها إلى مجموعة من القرارات الجزئية النوعية، وتوزيعها على الأجهزة المناسبة لنوع التخصص المطلوب، ومن ثم لا يستبد جهاز ولا ديوان واحد لا برسم سياسة عامة ولا بتنفيذ هذه السياسة العامة، وقد ينفذ الجانب المنوط به بغير أن يكون متعرفًا على مجمل الأثر المقدر أن يترتب على سائر نوعيات الأنشطة الفرعية الموزعة عليه وعلى غيره من مثله من الأجهزة.

وأكد ذلك تقسيم الأقاليم المصرية إلى سبع مديريات، منها أربع مديريات في الوجه البحري، وثلاث مديريات في الوجه القبلي، فضلًا عن القاهرة (مصر

المحروسة) والثغور وهي الإسكندرية والسويس ودمياط ورشيد. وكذلك إنشاء المجالس التي تضم كبار رجال الإدارة وتعطي المشورة فيما يطلب إليها من الوالي أو من أعضائها أو من جهات الإدارة المعنية.

وهذا التوزيع لجوانب السلطة من النواحي الفنية التخصصية ومن النواحي الإقليمية والجغرافية، فضلًا عن رشده وفاعليته وعلميته، فهو توزيع من شأنه أن يبلور نوعًا من السلطة المركزية يصعب تحدِّيها من داخل الإدارة، كما يصعب الوقوف منها موقف الندية والمساواة، لأن من يفكر في أن يفعل ذلك إنما يدرك فورًا أنه يفتقد من قدرات المعرفة وإمكانات الفعل، القدر الذي تملكه هي بما يتجمع لديها من خيوط شبكات التلقي والدفع.

•• ثانيًا:

إن استقراء الوظائف المنوطة بالدواوين السبعة التي رتبها نظام سياستنامة في 1837، يكشف أنها في غالب أنشطتها تمارس ما صرنا نسميه من بعد بالمهام أو الوظائف السيادية للدولة؛ فهي تتعلق بشئون ديوان الوالي، وبالقوات المسلحة البرية والبحرية، وبالضرائب وإيرادات الدولة، وبإدارة الأقاليم والحجاز والسودان، وبالشئون الخارجية. ويبقى ديوانا المدارس والفاوريقات، وأن التعليم الحديث الذي أنشأه محمد علي والمصانع التي أدارها، كان كلاهما في غالب نشاطهما الأعم إنما يخدمان القوات المسلحة إمدادًا لأفرادها بالعلوم الحديثة المناسبة لأعمالهم «الجهادية»، وإمدادًا لنشاطها بنوع الإمدادات اللازمة من حيث السلاح والذخيرة وملبس الجند والرعاية الصحية البشرية للجند والرعاية الصحية البيطرية للخيل بوصفها من عناصر التكوين الحربي.

أذكر هذه الملاحظة وأنا أتابع الخطوط العامة لتكون جهاز الإدارة ونموه عبر السنوات التالية، فهو بدأ، ومن الطبيعي أن يبدأ ببذور وبأسس لتشكل الوظائف

السيادية لديه، أي وظائف السياسة التي تعتبر المقومات الرئيسية للدولة. وذلك بملاحظة أن مصر كانت في وضع الولاية داخل دولة أكثر شمولًا وحاضرتها في إستانبول، وهي دولة الخلافة العثمانية. ولذلك يلاحظ أنه إذا كانت ثمة وظائف سيادية نمت نموًّا بعيد المدى أيام محمد علي مثل ما يتعلق بديوان البحر (أي القوات المسلحة البرية والبحرية)، فإن ثمة وظائف أخرى كانت ضامرة رغم تشكيل ديوان لها، مثل ديوان «الأمور الإفرنكية» الذي تحددت مهامه الظاهرة في شئون الأجانب والتجارة والخارجية، وإن كان محمد علي في الحقيقة يمارس اتصالات مباشرة بالدول الأجنبية من خلال قناصلهم في الولاية المصرية ورغم وجود السفارات في إستانبول.

وبغير الدخول في تفاصيل لا يحتملها هذا العرض، فقد تراوح هذا التكوين بين القوة والضعف، وبين النمو والضمور على مدى العقود الأربعة التالية لـ«سياستنامه»، وذلك انعكاسًا للأوضاع السياسية العامة من حيث صعود دولة محمد علي ثم انكسارها بعد 1840، ثم تغلغل النفوذ الأجنبي الأوروبي على مدى العقود التالية، وانعكس ذلك فيما تنازع جهاز الإدارة المصرية من تيارات متعارضة.

وكانت الخطوة التي تمثل علامة طريق في تشكل هذا الجهاز هو ما اتخذه الخديو إسماعيل من إجراء إنشاء أول مجلس للوزراء في مصر في 28 أغسطس سنة 1878م الموافق غرة رمضان سنة 1295هـ وقد سُمي مجلسًا للنظار (لا للوزراء) لأن لفظ الوزارة كان يقتصر من حيث الشكل على تشكيلات الدولة الرسمية في إستانبول، وكانت مصر لا تزال ولاية تابعة لها. ولفظ الناظر والنظارة بما يعنيه من معنى الإشراف والإدارة أكثر ملاءمة من الناحية الرسمية للدلالة على الوضع «المحلي» للمجلس وأعضائه. وقد ظل هذا اللفظ مستخدمًا بمصر حتى انفصلت عن دولة الخلافة من الناحية الرسمية بإعلان بريطانيا حمايتها عليها في سنة 1914. فاستبدل باسم الناظر اسم الوزير.

أهمية خطوة إسماعيل أن صار الوزراء «أعضاء مجلس النظار بعضهم لبعض كفيلًا»، حسبما جاء بالأمر العالي للخديو الصادر إلى رئيس الوزراء نوبار باشا، ومن ثم تقوم هنا المسئولية التضامنية للوزراء. والأمر الثاني حسبما ورد بهذا الأمر العالي ذاته أن مجلس الوزراء ينظر في «جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر» ويتخذ قراراته بالأغلبية، فيصدق عليها الخديو. والأمر الثالث أن وظائف الدولة الأخرى لا يجري شغلها بالتوازي مع وظائف الوزراء، بمعنى أن الخديو الذي يعين الوزراء ليس هو من يعين كبار رجال الدولة الآخرين، إنما يجري شغلها بالتتالي بمعنى أن يختارهم الوزراء ويصدق الخديو على هذا الاختيار، أما الوظائف الصغرى فيجري شغلها من السلطات الأدنى، على أن مسئولية الوزراء التضامنية هنا لا تقوم أمام مجلس نيابي، لأن المجلس النيابي لم تكن له سلطة مساءلة الحكومة، بل تقوم إزاء الخديو نفسه فقط.

وأيًّا كانت الملابسات السياسية الجارية وقتها التي أملت على الخديو إنشاء هذا المجلس، وأيًّا كان حجم الضغط الإنجليزي الفرنسي عليه لإقامة هذا التشكيل في ذلك الوقت، ولتنشأ به الوزارة الأولى برئاسة نوبار باشا ذي الصلة الوثيقة بالمصالح الأجنبية وقتها، وأن تضم الوزارة وزيرين أجنبيين أحدهما إنجليزي للمالية والثاني فرنسي للأشغال. أيًّا ما كان هذا الأمر، فقد ثبت التشكيل الوزاري على هذه الصورة المنشأة بوصفه أحد الأبنية الأساسية التي تتكون منها إدارة الدولة المصرية، بوصفها الاجتماعي أيضًا. وقد زايلها بعد ذلك هذا التشكيل المختلط المصري الأجنبي، زايلها بعد شهور لا تبلغ الشهور الستة، ولم تعرف مصر بعد ذلك قط وزيرًا أجنبيًّا في أي من وزاراتها، رغم الاحتلال العسكري والبريطاني الذي بدأ في 1882 وبقي أربعا وسبعين سنة حتى 1956.

وكانت الوزارة الأولى (1878) بها وزارة (نظارة) للخارجية، وبها وزارة (نظارة) للداخلية تضم مجلس شورى النواب وإدارة الأقاليم والمحافظات وأقلام منع الرقيق ومصلحة الصحة والدفترخانه والإحصاء والمطبوعات

والمطابع الأهلية، والمحفوظات والعسكر وبيت المال والسجون، وبها وزارة (نظارة) للمالية تضم الدين العمومي وصندوق الدين وإدارة المالية للأقاليم والشون والمخازن والبريد والجمارك وسك النقود والمعاشات والميناء ومأموري تحصيل الإيرادات، وبها وزارة (نظارة) الجهادية والبحرية تضم المهمات العسكرية والمرتبات والتموين والإمدادات والأسلحة والذخائر والمعسكرات والمستشفيات والسفن الأميرية والمدرسة الحربية، وبها وزارة (نظارة) الحقانية تضم المحاكم المختلطة والمحاكم الشرعية والمجالس المحلية والإشراف على السجون (لم تكن نشأت بعد المحاكم الأهلية). وبها وزارة (نظارة) الأشغال وتشمل المباني الحكومية والآثار والري والترع والقناطر والهويسات والكباري والموانى والجسور والطرق والشوارع وامتيازات الأراضي والورش والسكك الحديدية والتلغراف والملاحات والمحاجر والمعادن وبيع المحصولات والمنارات ومصلحة الأملاك الأميرية ومجالس الزراعة والمهندسين. وبها وزارة (نظارة) المعارف والأوقاف وتضم المدارس الأميرية والبعثات، والمدارس والمكاتب الأهلية.

ومن الظاهر هنا أن ثمة وزارات سبعة تشمل الوظائف السيادية للدولة على النحو الذي أشير إليه فيما سبق بالنسبة «للسياستنامه». ولكن يمكن ملاحظة أن التشكيل السيادي وإن كان يبدو أكثر وضوحًا بإنشاء وزارة للخارجية، إلا أن بعض مكوناته ضمر إذ صار ثمة ديوان واحد يضم «الجهادية والبحرية» بعد أن كانا ديوانين أيام محمد علي. وذلك يرجع إلى ما آلت إليه القوات المسلحة من ضمور نسبي عبر الأربعين سنة الفاصلة بين النظامين. كما يلاحظ أن هذا التشكيل الوزاري الإداري المركزي بدأ يمد وجوهًا للإشراف على بعض جوانب ما كان يعتبر من قبل نشاطًا اجتماعيًا أهليًا، لا تراقبه الدولة إلا في إطار إشراف الحسبة بمنع ما ظهر ضرره من منكرات ومظالم وإيجاب ما ظهر تركه من معروف.

فنلحـظ بـدء اهتـمام «بالمطبوعـات والمطابـع الأهليـة» فضلا عـن موضوع «الصحـة» ممـا صار يتبـع وزارة الداخليـة، وكذلك وجوه اختصـاص لا تتعلق بالمدارس الأميرية التي تنشـئها الدولة فقط، ولكنها تمتد إلى «المدارس والمكاتب الأهليـة»، وكذلـك المحاكم الشرعية والمجالـس المحلية، ثـم يـرد النظر أيضًا في شـئون الزراعة والملاحات والمحاجـر والمعادن «وملاحظة التياتـرات»، بمعنى أن الإدارة المركزيـة لمصر صارت إلى التدخل في أنشـطة كانت متروكة للمجتمع الأهلي.

•• ثالثًا:

نحن هنا نلحظ بدايات نشـوء الدولة الحديثة في مصر، أو أسـس بناء أجهزة الإدارة التـي تمـارس الدولـة من خلالها مهامهـا ووظائفها السـيادية، من حيث كفالـة أمـن الجماعـة وسـلامتها في الداخل والخـارج، ومن حيث الضبـط العام لإيقـاع النشـاط المجتمعي في مجالاته المتنوعة دون أن يبلـغ تضارب المصالح فيه وتعارضهـا ما يهدد تماسـك الجماعـة وما يكفل الحـد الأدنى المطلـوب لترابطها ولبقائهـا جماعـة واحـدة تعبر عنها هـذه الدولة، ومـن حيث الدفاع عن أسـس الاستجابات الجمعية لأوضاع الجغرافيا السياسية، وأسس ما تقوم عليه الجماعة من عناصر التاريخ والعقائد.

ومـن الطبيعـي أن ندرك أن مـا أعطى محمد علي ودولتـه دوره التاريخي - أنه صـار صاحب واحدة من تجربتين لإعادة إحيـاء الدولة وتجديدها وبعثها لتصير قـادرة عـلى مواجهة تحديات القرن التاسـع عـشر، من حيث ما ظهـر من أطماع الغرب ومخاطر إحاطته بالجماعة وتوغله فيها واستهدافه السيطرة عليها. وأقصد بالتجربتين، تجربة محمد علي في مصر، وتجربة السلطان محمود الثاني في إستانبول، وأقصـد بالجماعـة المعنية، الجماعة الإسـلامية التي كانت تقـوم عليها الدولة على

هذا المدى الذي تمثله دولة آل عثمان، وكان محمد علي في ظني يدور في هذا الإطار السياسي الثقافي الحضاري العام، وكان في مجاله صاحب أنجح تجربتين، مقارنًا بأداء محمود الثاني في إستانبول.

لا أريد أن أستطرد في هذه النقطة، فحسبي منها ما يتصل بموضوعنا عن الدولة المصرية التي أرسيت أسسها في هذا السياق التاريخي، وحتى إن كان هذا السياق التاريخي قد انقطع أو تهافت بتجمع الدول الأوروبية لإفشال تجربة محمد علي وحصرها في النطاق المصري سنة 1840، فقد بقي من صنيع محمد علي ما صلح لبناء أنضج تكوين مؤسسي لدولة حديثة في المنطقة العربية، من حيث الرشد والكفاءة والضبط، ومن حيث الإحاطة بشئون الجماعة القطرية في إطارها المصري.

ولكن إذا كان توغل جهاز محمد علي في الشئون الأهلية والاجتماعية، من حيث السيطرة على الأوقاف والهيمنة على التكوينات الشعبية، إذا كان لذلك ما يبرره في عهد محمد علي لما ألقى عليه مشروعه السياسي من مهام جسام، تتعلق ببناء الجيش وإعداد التعليم المناسب لمهن حديثة يقتضيها هذا الإعداد، ومن حيث التمويل الذي تعين معه السيطرة بقدر الإمكان على فائض القيمة الاجتماعي وتعظيم الدخل القومي بما يقتضي من اعتبار مصر شبه مشروع اقتصادي إنتاجي واحد، بمعنى أنه إذا كان توغل الجهاز وقتها متلائمًا مع ضخامة المهام وعظم التحديات المطروحة، إذا كان ذلك كذلك، فإنه بعد إفشال مشروع محمد علي منذ 1840 وبعد حصر نظامه وأهدافه في مصر فقط، لم يعد هذا التوغل في ضخامته مناسبًا لهذه المحدودية في الأهداف وفي النطاق. ومع ذلك فقد زاد نزوعه إلى الهيمنة والحلول محل أي نشاط جمعي أهلي، كما ستجيء الإشارة إليه.

ونلحظ أن وزارة الأوقاف التي ظهرت مع أول تشكيل وزاري في 1878، ألغيت في يناير 1884، ثم أعيدت في نوفمبر 1913 وبقيت إلى اليوم. ثم انسلخت الشئون الزراعية لتشكل مصلحة مستقلة في 1910 (بالقانون 34) ثم صارت وزارة مستقلة، وفي نوفمبر 1919 (القانون رقم 7) تجمعت مصلحة السكة الحديد والتلغراف والتليفون ومصلحة البوستة ومصلحة الفنارات والأشغال البحرية والملاحة النهرية والنقل الميكانيكي والطرق والكباري، وتشكلت منها وزارة المواصلات. وفي ديسمبر 1934 أنشئت وزارة للتجارة والصناعة شملت مصلحة التجارة والصناعة التي كانت تابعة لوزارة المالية، وفي إبريل 1936 أنشئت وزارة الصحة العمومية وضمت المستشفيات والمعامل ومقاومة الأوبئة، كما ضمت شئون الأمراض المتوطنة ورعاية الطفل ومقاومة الحشرات ومراقبة الأغذية والمنازل غير الصحية والمحال المقلقة للراحة والخطرة والضارة بالصحة، مع الإشراف على شئون مياه الشرب وعلى الصرف الصحي.

وفي أغسطس 1939 أنشئت وزارة للشئون الاجتماعية، لتقوم على شئون ومصالح منها «المسارح ودور السينما والنوادي والجمعيات والمهرجانات والموالد، ومنها الجمعيات التعاونية والتعاون بمختلف صوره، ومنها أعمال البر والإحسان، وكذلك مصلحة العمل والخدمات الاجتماعية والإرشاد والدعاية ومحاضرات التثقيف والمعاهد الليلية وحماية الطفولة والأسرة ومسألة العاطلين عن العمل... إلخ». وعبارة «إلخ» وردت بالقرار المنشئ للوزارة. ثم في أول يوليو سنة 1943 أنشئت وزارة التموين «تختص بشئون التموين عامة» ثم أنشئت وزارة للوقاية المدنية مهمتها التدريب وإنشاء الفرق وتنظيم وسائل الدفاع المدني أثناء فترة الحرب، وذلك في يوليو 1943، ثم في مارس 1946 أنشئت وزارة التجارة والصناعة ضمت إليها اختصاصات وزارة التموين. وفي فبراير سنة 1950 أنشئت وزارة للشئون البلدية والقروية تتبعها إدارة البلديات والأسواق والمذابح والمجاري وغالبها كان تابعًا لوزارت أخرى من قبل مثل

وزارة الأشـغال العموميـة ووزارة الصحـة ووزارة الداخليـة ووزارة الزراعة، ثم أنشـئت وزارة الاقتصاد لتتبعها مصالـح اجتزئت من وزارتي المالية والتجارة والصناعة.

وبعـد ثورة 23 يوليـو 1952، أنشـئت وزارة للقصر الملكي في أكتوبر سـنة 1952 حتـى ألغيت الملكية بعد ذلك بشـهور قليلة. وأنشـئت «وزارة الإرشـاد القومي» في نوفمبر 1952، وضمت الإذاعة والسياحة والدعاية ومراقبة السينما والمطبوعات والمعارض والمتاحف، ونص على أن من أهدافها توجيه أفراد الأمة وتيسـير سبل الثقافة الشعبية «وعرض نتائج النشاط الأهلي والحكومي» وتزويد الـرأي العـام بالبيانات والإحصاءات الصادقة وفي يونيـة 1956 صارت وزارة الشـئون الاجتماعية باسم «وزارة الشـئون الاجتماعية والعمل». ثم في أغسطس 1961 انفصلـت وزارة العمـل بوصفهـا وزارة مسـتقلة عـن وزارة الشـئون الاجتماعية.

وظهرت وزارات أخرى على مدى الستينيات وما يليها تختص ببعض وجوه النشـاط، مثـل وزارة الصناعـة ووزارة البـترول ووزارة الإنتاج الحـربي ووزارة التخطيـط، وكذلـك وزارتا الإعلام والثقافـة بدلًا من وزارة الإرشـاد القومي، ووزارة السياحة ووزارة الكهرباء.

•• رابعًا:

قصدت من هذا العرض شبه التفصيلي أن أرسم صورة سريعة لمدى تضخم جهاز الدولة المصرية على مدى من السنين يجاوز القرن ونصف القرن. وأن طول المدة يكشـف دلالة مهمة، تتعلق بأن التضخم ودواعيه لا يكفي في التنقيب عن أسـبابه الوقوف عند الوقتـي أو الطارئ أو المرحلي، ولكن الأمـر يتعلق بظاهرة ممتدة تتجاوز مراحل تاريخية ونظمًا سياسية ملكية أو جمهورية وبرلمانية أو رئاسية

وديمقراطية أو استبدادية ودستورية أو فردية، ونظمًا اجتماعية تتجاوز ملكيات الأرض الكبيرة والرأسمالية والاشتراكية والهيمنة الخاصة على الاقتصاد والهيمنة العامة عليه. ونحن بإزاء ظاهرة تنظيمية تدرس في إطارها الملموس على هذا المدى المتطاول. ليمكن استخلاص وجوه الدلالة منها.

والحاصل أن هذا التضخم يجد سببًا له من بعض جوانبه في تضخم الأعمال وازدياد حجمها مما صار موكلًا إلى أجهزة الإدارة ومما اقتضته نهضة اجتماعية ظهرت مع القرن التاسع عشر ولم تكن ذات مثيل في القرون السابقة مباشرة. كما أنه يجد سببًا آخر له في جوانب أخرى، فيما تقتضيه فنون العمل والأنشطة الحديثة من وجوه تقسيم للعمل وتخصصات فرعية وتنوع. ولم يكن بيان أي من ذلك مما أقصده في الأساس، وهو من الشائع المشتهر الذي لا يحتاج إلى فضل تنبه.

إنما قصدت إليه فضلًا عن ذلك هو وجوه التمدّد هذه في أنشطة جهاز إدارة الدولة التي حلت فيها الدولة محل الأنشطة الأهلية للأفراد والجماعات. أو وجوه التمدّد هذه في أجهزة رقابة الدولة على الأنشطة الأهلية للأفراد والجماعات. والذي صارت به الدولة وأجهزتها، ليست فقط على سيطرة كاملة على الوظائف السيادية التي تعكس المصالح العليا للجماعة وتعكس أمن هذه الجماعة، وإنما صارت على توغل هائل في الأنشطة الاجتماعية ووجوه العمل الأهلي، وهو توغل يتخذ لتحققه طريقين، إما إحلال النشاط الإداري الحكومي محل النشاط الأهلي، وإما الرقابة المستديمة على النشاط الأهلي بما يلحقه بالنشاط الإداري الحكومي ويجعله تابعًا لهذا العمل الحكومي. ومثال ذلك ما نلحظه بشأن الأوقاف والتعليم الأهلي والجمعيات والتعاونيات والنقابات المهنية والنقابات العمالية والصحافة، ومثاله أيضًا، يتعلق بأجهزة الدولة ذات الاستقلال التنظيمي التي امتدت إليها ذرائع للإلحاق الحكومي لها بالسلطة التنفيذية، مثل الأزهر

والجامعات التي أنشئت من بعد والهيئات القضائية. وكل ذلك سترد الإشارة إليه ببعض الإيضاح إن شاء الله.

وأحاول هنا أن أوضح أن ثمة نوعين من أنواع النشاط الأهلي القائم على الإدارة الذاتية: الأول يتعلق بالتعبير عن جماعات قائمة فعلًا، والثاني يتعلق باستهداف أنواع نشاط.

النوع الأول مما يتعين الإشارة إليه في هذا السياق، أن أي جماعة تستشعر انتماءً مشتركًا أو ترتبط بصالح مادي أو معنوي، إنما يقوم عليها بموجب هذا الوضع الجمعي مشخِّصٌ أو تكوين مؤسسي ليمارس النشاط المطلوب أو ليدير الشأن المشترك الذي قامت عليه. والدولة هي المشخص للجماعة الرئيسة أو الجماعة الحاكمة لغيرها في المجتمع، سواء كانوا أفرادًا أو جماعات فرعية. وكما أن من ينضوون تحتها ليسوا أفرادًا ومواطنين فحسب، بل جماعات يتمايز بعضهم عن بعض بتنوع معايير التصنيف، بموجب الأصل العرقي القبلي المشترك أو بموجب الإقليم المشترك، أو اللغة أو الدين أو المذهب أو التشكل الثقافي المشترك، أو بموجب الانتماء لمهنة أو حرفة واحدة. وباختلاف معايير التصنيف فإن الجماعات تتداخل دوائرها بعضها مع بعض، فمن يجمعهم انتماء حرفي أو مهني واحد قد يفرقهم انتماء إقليمي أو مذهبي، ومن يختلفون في العرق أو النسب قد يتفقون في الجامع الديني... وهكذا

والأصل أن لكل من هذه التكوينات الجماعية مشخصًا تنظيميًّا، فلا تقوم جماعة تشعر بوحدة هوية أو نوع رابط يجمعها إلا ويستقيم لها شكل ترابط يتأكد بدرجة الوثوق والاحتياج المطلوبة على المدى الطويل أو في مواجهة ظرف محدد مُلْجِئ لتضامنها. ومن هنا يظهر لها وجه تشكل تنظيمي، إما أن العرف والاعتياد يسهم في تشكله، وإما أن يستغل علاقات تنظيمية أخرى كانت ضامرة فيعيد توظيفها بما يحقق الأهداف المستحدثة، وإما أن ينشئ له بالتعبير الفصيح تكوينًا مؤسسيًّا ثابتًا ومستحدثًا. ومن هنا تتولد الإدارة الذاتية لكل من هذه التكوينات،

كل حسبما يتناسب مع حجمه ونوع تشكله وسياق نشاطه. وكان هذا الوضع سائدًا من قديم، وبه تشكلت طوائف دينية ومذهبية وجماعات ونقابات حرف وطرق صوفية...إلخ، جنبًا إلى جنب إدارة الدولة المركزية وعلى تنسيق معها أو تدافع، وعلى تلاؤم أو تشاحن.

أما النوع الثاني، فثمة من التكوينات الأهلية ما ينشأ بمبادرات أفراد أو جماعات أهلية لا ليعبر عن جماعة أو تصنيف جمعي قائم، ولكن ليقوم به وعاء عمل يراه أصحابه عملًا صالحًا ولازمًا ويرون أنفسهم مندوبين للقيام عليه. سواء لإنشاء مدارس أو إدارة أسبلة، ومستشفيات أو تمهيد مرافق تنفع الجماعة أو المحتاجين أو الصرف على وجوه خير، وسواء للدعوة لمعروف ظهر تركه أو النهي عن منكرات ظهر فعلها، وسواء لتنبيه الناس لظهور نوع فساد كان خافيًا وحثِّهم على مقاومته، أو وجه خيرٍ مستحدث لم ينتبهوا إليه بعد وحثِّهم على القيام به، ومن هنا تظهر الأوقاف والتكايا والفرق قديمًا، كما تظهر الأوقاف والجمعيات الخيرية والأحزاب وغير ذلك حديثًا. وكل ذلك يستقيم نشاطه بما ينكفل له من إمكانات الإدارة الذاتية.

والحاصل أنه على مدى قرن ونصف قرن انقضيا، تضخم جهاز الدولة الإداري وتمدد نشاطه، لا ليقوم بوظائفه السيادية التقليدية فقط، ولكن ليحل محل وجوه النشاط الأهلي للجماعات المختلفة، أو ليحكم سيطرته على ما لم يحل محله منها، فيلحقه بنشاطه المركزي.

•• خامسًا:

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى عدد من وجوه النشاط الأهلي التي تآكلت بفعل تمدد النشاط الحكومي، سواء كانت هيئات أهلية تشخص جماعات انتماء فرعية مثل الطوائف أو كانت هيئات أهلية قامت لتحقيق وجه من وجوه الصالح

العام مثل الأوقاف، وسـواء كانت هيئات أهليـة تقليدية تحرَّرت من التكوينات القديمة مثل طوائف الحرفيين أو كانت هيئات أهلية حديثة مثل النقابات المهنية، وسـواء كانت قد تآكلت بسبب حلول النشـاط الحكومي محلها أو بسبب هيمنة الرقابة الحكومية عليها، وسـواء كانت هيئات تشكلت في أصل نشأتها بحسبانها من عناصر الوجود الحكومي كالجامعات، أو كانت تشـكلت في أصل نشـأتها في بيئة أهلية صرف مثل الجمعيات الخيرية.

ولا أريـد أن أسـتطرد في بيـان تفاصيل حركـة التفاعل والتأثير بين النشـاط الحكومـي بوحداتـه المرتبطـة بالمركز وبين النشـاط الأهلي بوحداتـه المتناثرة بين الناس. وحسبي بيان توجه الحركة العامة في هذا الصدد. ويكفي في عجالة سريعة عن القرن التاسـع عشر، أنه بدأ وكانت أهم جوانب النشـاط الأهلي وتكويناته تتمثـل في نقابـات الطوائـف التـي تضـم أصحاب المهـن كل على حـدة وتوجد نوعًا من الإدارة الذاتية لشـئون كل منها، والنوع الثاني هو الطرق الصوفية التي كانت تضم تشـكيلات أهلية لا تمارس العبادة وشـعائرها على وجه من الوجوه فقـط، ولكنها تقوم بوظائف شـتى مما تقوم به الجمعيـات والأحزاب الآن، فهي مجال التجمع الأهلي والاسـتجابة الأهلية لأي حـدث من الأحداث الاجتماعية العامة أو الخاصة وهي مجال التسـاند والتآزر بـين الناس لمواجهة ما يطرأ عليهم من مشـاكل. والنـوع الثالث هو الوقف وهو أسـاس التمويل الأهلي للكثير من الخدمات والأنشـطة الاجتماعية، وعلى رأسـها التعليم وكذلك خدمات المرافق المختلفة التي ولدتها الحاجة الاجتماعية.

وإن كلًّا مـن هـذه التشـكيلات إنـما كان يتكـون بطريقـة أهليـة، وبموجب المبـادرات الفردية والشـعبية، وتحكم علاقاته بعض مـن قواعد الفقه التي يجري تطبيقهـا بواسـطة القائمين على العمل، فـإن اختلفوا لجئوا إلى قـاضٍ ليفصل في مسـألة الخـلاف ثم يعود الأمر إلى ذويه وفقًا لسـابق عهده، بمعنـى أنه لا توجد رقابة حكومية دورية مسـتمرة لها سـلطات وصائية على أي من هذه التكوينات.

كما يحكمها أيضًا العديد من الأعراف والعادات المتبعة من حيث طريقة تولي شيخ الطائفة أو الطريقة وحدود سلطاته وأساليب التعامل من أعضاء الطائفة أو الطريقة وفقًا لنظم داخلية متوارثة أو عادات عرفية. والقضاء يحكم في الغالب وفقًا لآراء فقهية يستقيها مباشرة من أحكام الشريعة وما يشتهر من آراء الفقهاء والمفتين والقضاة السابقين دون أن تصدر بمراسيم أو قرارات من الحاكم.

وكانت هذه التشكيلات من السعة والتعدد والانتشار بحيث إنها كانت تستوعب حركة المجتمع حتى في ظروفه الصعبة. فإن الحركة الشعبية التي أثبتها المؤرخون في مقاومة الاحتلال الفرنسي بمصر من 1798 إلى 1801 لا يفهم كيف كانت تجري بغير أوعية تنظيمية، لقد كانت الأوعية التنظيمية للطرق الصوفية ولنقابات الطوائف هي ما كفل تنظيم هذه الحركة في هذا الظرف الصعب، رغم أنه نشاط يجري على غير ما أعدت له هذه التشكيلات، ولكن أمكن لها أن تستوعبه وأن تحتضنه في غيبة وجود أحزاب وفِرق سياسية، فالنقابات الحرفية والطرق الصوفية هي التي كونت الشبكة التنظيمية التي أمكن بها إدارة حركة المقاومة الشعبية ضد الاحتلال الفرنسي.

على أنه على مدى القرن التاسع عشر ضعفت هذه التشكيلات جميعًا، فالوقف مثلًا أجرى محمد علي بالنسبة له ما جعله هو المتحكم في دخله وذلك باعتبار السيطرة على الأوقاف جزءًا من سياسته لتوفير التمويل اللازم لبناء الجيش ومشروعاته وللنهوض التعليمي والاقتصادي. وقد بقي الوقف بعد ذلك ولكنه ضعف وصار أوهن مما كان عليه في بدايات القرن من حيث النشاط الاجتماعي ومن حيث ما كان يولده الوقف من استقلالية للمشروع الممول بواسطته واستغنائه عن الدولة المركزية فيما يتعلق بالتمويل، وقد كان الأزهر مثلًا يموَّل في الأساس من ريع الأوقاف التي وُقِفَت عليه، والتي كان يديرها مستقلًّا عن الحكومة المركزية، وبضعف الوقف ضعفت القدرة على الاستغناء عن الدعم الحكومي.

ومـن ناحيـة نقابات الطوائـف، فإنها تقوم أساسًـا على أصحـاب الحِرف في سـائر مجالات العمل. وقد كان اتباع سياسـة الباب المفتوح وإلزام مصر بها بعد عقـد اتفاقية لندن سـنة 1840 م ومنافسـة البضائع الأجنبيـة للمنتجات الحِرفية المصرية، كان ذلك مما أضعف الإنتاج المصري وأضعف أهل الحرف من الناحية الاجتماعية وأضعف نقابات الطوائف التي تضمهم وتقوم بهم. وكذلك الشـأن بالنسـبة للفِـرق الصوفية، صـارت في نهايات القرن التاسـع عشر إلى ضعف من بعد قوة وضمور من بعد ازدهار.

وكانـت الدولة المركزية في الوقت ذاته قد أرسـيت أركانهـا بصورتها الحديثة عـلى النحو الذي أشـير إليه من قبـل، وقبضت على أعنة السياسـات الاجتماعية كلهـا وزادهـا العلم والنظـم الحديثة والخـبرة والمران قـدرة وهيمنة حتـى إنه لم يبـدأ القرن العـشرون إلا وكانت الدولة المركزية وأجهزتهـا الإدارية قد صارت في وضع الحاكم والمسـيطر على كل التشـكيلات الاجتماعية الأهلية في المجالات كافة، على ما سترد إليه الإشارة السريعة الآن إن شاء الله.

وحسبي فيما أشير إليه فيما يلي بيان الخطوط العامة الإجمالية، حتى لا يتشعب النظر في دروب التفاصيل.

•• سادسًا:

فمثـلًا من بين التنظيـمات والتكوينـات الأهليـة «التقليديـة الموروثة»، نجد مـن أهمها الطـرق الصوفيـة والوقف، وبالنسـبة للطرق الصوفية تبـدو اللائحة التنظيميـة التـي صـدرت في 2 يونية 1903 هي من بواكير امتداد سـلطة الدولة بالتنظيـم والإشراف على الطرق الصوفية. وشـكلت اللائحة مجلسًـا صوفيًّا من شـيخ مشـايخ الطرق ومن أربعة مشـايخ من ثمانية ينتخبون لمدة ثلاث سنوات. وفي 1910 صـدرت لائحة داخلية ولم تكـن للدولة على الطرق هيمنة كاملة إلا

أن شـيخ مشـايخ الطرق يصدر بتعيينه قرار من رئيس الدولة. وفي ظل السـلطة الفردية التي كانت تجري مجرى الأعراف في التشـكيلات المؤسسية القديمة، فقد كان امتلاك سـلطة تعيين شيخ المشـايخ يعني الكثير بالنسبة للدولة، والتي تملك هـذا التعيين، وقد صدرت هاتان اللائحتان في عهد السـيد محمد توفيق البكري الـذي كان شـيخًا للمشـايخ ونقيبًـا لـلأشراف وكان أديبًـا ومـن الشـخصيات السياسـية والاجتماعيـة ذات الأثر والقول المسـموع، ولم تعرف مشـيخة الطرق الصوفية من بعده شخصية على هذا المستوى الفذ من التأثير.

يقارن ذلك مثلًا بما صدر في سـبتمبر 1976، صدر القانون رقم 118 بشـأن نظام الطرق الصوفية، وجعل المجلس الأعلى للطرق الصوفية هو الهيئة المتحكمة في الطـرق، فلـه الإشراف ومنه تصدر الموافقة على إنشـاء طـرق جديدة، وله أن يحظـر نشـاط أي هيئة أو جماعـة وله تعيين مشـايخ الطرق ووكلائهـم وتأديبهم وعزلهم، وهو الذي يرخص بالموالد والمواكب والإشراف عليها وإنشاء مكاتب تحفيـظ القرآن والزوايا. وهذا المجلس يشـكَّل من شـيخ مشـايخ الطرق رئيسًـا وعشرة من مشـايخ الطرق منتخبين ومن ممثل لكل من الأزهر ووزارة الأوقاف ووزارة الداخلية ووزارة الثقافة وأمانة الحكم المحلي. وشيخ مشايخ الطرق يعين بقـرار مـن رئيس الجمهورية من بين مشـايخ الطرق المنتخبـين لعضوية المجلس الأعـلى، والأعضـاء المنتخبـون يجـري انتخابهم بمقـر المجلس المحـلي لمحافظة القاهرة وبإشراف رئيس هذا المجلس وبحضور محافظ القاهرة. وشـيخ المشايخ هـو من يعين وكلاء للمشـيخة الصوفية بسـائر المحافظات والأقسـام والمراكز، ووكيل المشـيخة هـو من يتولى الإشراف العام على شـئون الطرق وهو من يثبت جميـع المخالفات للقانون والنظـام ويأمر بالوقف المؤقت لأي من أعضاء الطرق أو المسئولين فيهـا. والجمعيـة العمومية للطـرق تتكون من كل مشـايخ الطرق الصوفيـة المعتمـدة. والقانون حدد هذه الطرق المعتمدة، ومنع إنشـاء أي طريقة صوفيـة أخرى جديـدة إلا بقرار من وزير الأوقاف بالاتفـاق مع وزير الداخلية

وبناء على موافقة المجلس الأعلى. وشيخ كل طريقة يصدر بتعيينه قرار من المجلس الأعلى.

وهكذا يظهر إلى أي حد صار هذا النوع من النشاط مهيمنًا عليه من جهاز الدولة المركزية ولم تعد له أية قدرة على المبادرة الذاتية تتفق مع طبيعة أنه نشاط أهلي.

وبالنسبة للوقف، فإنه بعد انتهاء سيطرة محمد علي، عاد الوقف بالتدريج وعبر السنين ليتبوأ مكانة بين مؤسسات التمويل الأهلية للقيام على عدد من الشئون الاجتماعية وتسيير المرافق وخدمة التعليم، والتعليم كما هو معروف يقتضي وضعًا مستقرًا وتمويلًا ثابتًا وسياسة تعليمية تبتعد عن كثرة التغيير والتعديل. والوقف فيما يتعلق بالتمويل يكفل هذا القدر من الثبات والاطراد لعملية تتطاول وتستغرق لتمامها ما يزيد على السنوات العشر للطالب الواحد. وقد بدأ موضوع الوقف يثور سياسيًّا عند سيطرة الوفد ومعه حزب الأحرار الدستوريين على مجلس النواب سنة 1926 و1927 وأرادوا أن يقلموا من سلطة الملك ويحدوا من إمكانات طاقاته التمويلية عن طريق سيطرته على الأوقاف، وذلك بربط ميزانية الأوقاف بالميزانية العامة للدولة. وأثير في هذا الصدد طريقة تعيين شيخ الأزهر وشيوخ المعاهد، ورأى برلمان حكومة الائتلاف أن يكون مدخله للنفوذ إلى هذه المناصب هو مناقشة ميزانياتها. ثم استطرد الأمر إلى المطالبة بإلغاء الوقف بدعوة صريحة كان عمدتها محمد علي علُّوبة باشا قطب الأحرار الدستوريين ويوسف الجندي من زعماء الوفد وعارضهم بقلم ثابت لا يهدأ الشيخ محمد بخيت المفتي السابق... ثم في الأربعينيات صدر القانون 48 سنة 1946 فأجاز الرجوع في الوقف الأهلي (الوقف على الذرية) وحدد أقصى مدة للوقف الأهلي أن يكون على طبقتين فقط أو أن يكون لمدة لا تجاوز ستين عامًا.

ثـم جـاءت ثـورة 23 يوليو لتلغـي الوقف الأهـلي أصلًا وتـوزع أعيانه على الواقف إن كان حيًّا أو على المسـتحقين. أما الوقف الخيري وهو ما يهمنا هنا فقد أصدرت القانون 247 لسنة 1953 الذي ينص على أنه إذا لم يعين الواقف جهة بـر أو عينهـا ولم تكـن موجودة «أو وجـدت جهة بر أولى» جـاز لوزير الأوقاف بموافقـة مجلـس الأوقـاف الأعـلى ألا يتقيد بـشرط الواقف وأن يـصرف الريع أو بعضـه فيما يراه من وجوه أخرى. كما نص على أنه إذا كان الوقف على جهة بِرٍّ كان النظـر عليه بحكم هـذا القانون لوزارة الأوقاف مـا لم يشرط الواقف النظر لنفسه. ثم صدر القانون 152 لسنة 1957 الذي نص على أن تستبدل الأراضي الزراعيـة الموقوفة على جهات بِرٍّ عامة وتسـلم للهيئـة العامة للإصلاح الزراعي مقابل سـندات عـلى الخزانة. ثم صـدر القانون 122 لسـنة 1958 يخول وزارة الأوقاف إدارة الأعيان التي ينتهي الوقف فيها إذا كان المسـتحقون يقيمون عادة خارج مصر. ثم صدر قانون برقم 44 لسـنة 1962 بأن تسـلم الأعيان الموقوفة عـلى جهـات بر خاصـة إلى المجالـس المحليـة، وهي من يتـولى نيابة عـن وزارة الأوقاف استغلالها. ثم أنشئت بالقانون 80 لسنة 1971 هيئة الأوقاف المصرية لتسترد ما كان بقي مما آل إلى هيئات الحكم المحلي، وهي هيئة حكومية تتبع وزارة الأوقاف.

ويظهر من ذلك كله أنه بالنسبة للوقف الخيري فإن مجموعة القوانين المتلاحقة مـن 1953 إلى 1962 قـد قضت على الوقف الخيري برمته، فهي ناطت النظارة بـوزارة الأوقـاف على خـلاف شروط الواقفين، وهي خولت الـوزارة أن تعدل في مصـارف الوقـف عـلى خلاف شروط الواقفـين دون أن تجـد ضرورة للجوء إلى المحكمة لتقوم بهذا الأمر، وهي اسـتبدلت بأعيان الوقف سـندات. فلم يبق مـن الوقف لا أغراضه ومصارفه ولا ناظره ولا أعيانه. وكل ذلك آل إلى الدولة المركزية بموجب مشيئتها المنفردة.

•• سابعًا:

ومثـلًا من بين التنظيـمات والتكوينـات الأهلية المسـتحدثة بالنظم الجديدة، نجـد أن من أهمها نقابات العمال ونقابات المهن، وكذلك الجمعيات والجمعيات التعاونية.

وبغير متابعة لتاريخ الحركة النقابية العمالية، تكفي الإشارة في سياق الموضوع المعـروض لأوضـاع الهيمنة القانونية لسـلطة الدولة المركزية على هـذه النقابات ومتابعـة هـذه المقادير من الهيمنة، وقـد كان تكوين النقابـات العمالية في بدايات القـرن العشرين شـبه مقصور عـلى العمال الأجانب بما لهم مـن تمتع بالامتيازات الأجنبيـة، كـما أن تشـكيل الجماعات كان يجري بأقـل قيود إداريـة طبقًا لأحكام القانون المدني. وقد اطرد تدخل القانون لحماية حقوق العمال وخاصة بعد الأزمة الماليـة التي حدثت في بداية الثلاثينيات. ثـم صدر قانون نقابات العمال رقم 85 لسـنة 42 وأخرج من نطاق تطبيقه موظفـي الحكومة والعمال الزراعيين. وأجاز إنشـاء نقابـة عمالية لعمال جهة واحـدة أو لصناعات متشـابهة. ولم يجز للنقابة أن تعمل إلا بعد تسـجيلها في وزارة الشـئون الاجتماعية، ولهـذه الوزارة أن ترفض طلب التسـجيل فيلجأ الطالبـون إلى المحكمة، ولمصلحة العمل بوزارة الشـئون الاجتماعية أن تحل النقابة.

وبعد ثورة 23 يوليو توسعت الحركة النقابية العمالية طولًا وعرضًا (القانون 319 لسـنة 1952 ثم القانون 91 لسـنة 1959) ولكن أهم ما آل إليه الأمر هو أنه باسـم توحيـد الحركة النقابية واكتسـابها القوة بالتوحيد، خـول العاملون في كل مهنـة أو صناعة معينة أن ينشـئوا نقابة عمالية واحـدة، وللنقابة الواحدة هذه أن تنشـئ نقابات فرعية في المحافظات وأن تشـكل لجانًا نقابية في المنشآت. ومن هذا صار البناء فوقيًّا بأن تنشـأ النقابة العامة أولًا ثم هي من يشـكل من دونها في الفـروع. والأخطر من ذلك أن نيط بوزير الشـئون الاجتماعية -ومن بعده وزير

العمل عندما استقلت وزارة العمل عن وزارة الشئون الاجتماعية- أن يحدد هو المهن والصناعات التي يجوز تكون النقابة العامة لعمالها، بمعنى أنه صار هو من يعين القاعدة العمالية الأساسية التي يقوم عليها البنيان النقابي. وتضمن القانون الأخير الساري بعد ذلك على النقابات العمالية ذات الأحكام (القانون 37 لسنة 1976) وذلك فضلًا عن سلطة الجهة الإدارية المختصة (وزارة العمل) في الاعتراض على تكوين المنظمة النقابية وطلب حلها.

وبالنسبة للنقابات المهنية، فقد كانت أولى هذه النقابات إنشاءً هي نقابة المحامين التي أنشئت في 1912، ثم نقابة المهن الطبية في 1939، ثم نقابة الصحفيين في 1941، ثم نقابة المهن الهندسية في 1946، ثم نقابة المهن الزراعية في 1949، ثم نقابة المهن التعليمية في 1951، ثم نقابة المهن التمثيلية في 1955، ونقابة المهن العلمية في 1955، ونقابة المحاسبين والمراجعين في 1956، ونقابة طب الأسنان في 1969، ونقابة الطب البيطري في 1969، ونقابة الصيادلة في 1969.

ورغم أهمية الحركات النقابية للمهنيين وأنها تضم جماهير الصفوة في المجتمع ممن لهم أثرهم البالغ على جهاز الدولة، بل ممن يتكون منهم هذا الجهاز في كل تشكيلاته العليا والوسيطة، ورغم أن هذه النقابات المهنية هي على مدى القرن العشرين أكثر تكوينات النشاط الأهلي نجاحًا وأكثرها قدرة على اتخاذ القرارات شبه المستقلة وأكثرها قدرة على الضغط على الدولة فيما يتعلق بما يخص كل نقابة، فنحن نلحظ أنه صار لكل نقابة «جهة إدارية مختصة» هي وزارة من الوزارات أو وزير من الوزراء في مكنته الطعن والاعتراض على أي من وجوه نشاط النقابة، كل فيما يخصه، وزير العدل بالنسبة للمحاماة، ووزير الأشغال بالنسبة للمهندسين، وزير الصحة بالنسبة للأطباء... وهكذا. ثم رأينا بعد ذلك أنه في ظرف رأت فيه الدولة أن استقلالية النشاط النقابي المهني قد جاوزت ما رأته الدولة من دور لها لجأت إلى إثارة الصراع بين أعضاء النقابات وابتدعت

أسلوب فرض الحراسات على النقابات لتدمر قدرتها على العمل الأهلي المستقل، وانصاعت المحاكم وراء هذه السياسة وأنفذتها، طبقًا للقوانين التي صدرت في 1992، 1994.

وبالنسبة للجمعيات، فقد عرف العديد من الجمعيات مع أواخر القرن التاسع عشر، وكان وضعها القانوني أنها تنشأ بوصفها جماعات مدنية تتفق مع المبادئ العامة الواردة في القانون المدني 1883، وتجري الرقابة عليها من خلال النزاعات التي تعرض على المحاكم لتقوِّم معوجًّا أو تنهي حالة شاذة أو تبطل عملًا خاطئًا. وكان من أهم هذه الجمعيات الجمعية الخيرية الإسلامية، والجمعية الزراعية ونشأت كلها في نهايات القرن الماضي، ثم جمعية الإسعاف ونشأت في 1902، ومجمل الأحكام التي كانت تضبطها هي ما ورد بالقانون المدني من أن الجمعية تتكون من عدة أشخاص لتحقيق هدف غير الربح المادي، وكان شهر الجمعية مقصودًا به حماية من يتعاملون مع الجمعية من غير أعضائها.

وبعد ثورة 1919 تزايد عددها وبدأت القيود تتزايد على إنشائها فعرفت جمعيات تصدر بها مراسيم من الدولة وجمعيات لا يلزم لإنشائها صدور هذه المراسيم، وبدأ نوع من التفرقة ترتب على ذلك ما يتعلق بحصول الجمعية على رعاية الدولة ومدى تمتعها بإصدار التراخيص لجمع التبرعات، ثم في 1938 (القانون رقم 17) حظر إنشاء جمعيات دائمة أو مؤقتة من التي يرتدي أعضاؤها زيًّا خاصًّا بها مثل القمصان الزرق والقمصان الخضر التي كانت تستخدمها الأحزاب (حزب الوفد وحزب مصر الفتاة)، وكذلك حظرت الجمعيات التي تدعو لمذهب سياسي ما. وفي عام 1945 صدر قانون ينظم الجمعيات اشترط لنشوء الجمعية أن تُسجَّل لدى وزارة الشئون الاجتماعية وأن للوزارة أن تمتنع عن تسجيلها إذا وجدتها مخالفة للقانون، وللوزارة حق الإشراف المالي عليها والتفتيش، وللوزير إلغاء انتخابات الجمعيات العمومية للجمعيات وله حق طلب حل الجمعية. ولا يجوز لها جمع التبرعات إلا بترخيص. ثم انتقلت الرقابة

والوصاية إلى وزارة الداخلية فترة ما بعد 1951. وصدر القانون 384 لسنة 1956 يلغي أية جمعيات ذات أهداف مخالفة للقانون وأن للدولة مراجعة سجلاتها والعلم المسبق باجتماعاتها والاعتراض على قراراتها.

ثم صدر القانون 32 لسنة 1964 فبلغ الأوج في السيطرة المستبدة لأجهزة الدولة على الجمعيات، وقد أعلن إلغاء الجمعيات الموجودة كافة وأن عليها أن تقدم طلبات جديدة بإنشاء جديد في ميعاد ستة أشهر من صدور القانون، وجعل للحكومة حق رفض تسجيل الجمعية إذا تعارض قيامها مع ما تعتبره الدولة من احتياجات الأمن أو كان متعارضًا مع النظام العام، ومنع النقابات المهنية من إنشاء جمعيات تابعة لها، وجعل للوزارة تعيين ممثلين لها بالجمعيات ولها حل مجلس الإدارة وتعيين مجالس إدارة مؤقتة وهكذا، وقد بقي هذا القانون معمولًا به حتى عام 1999 (القانون رقم 153). وقد كان تعديل نظام الجمعيات مما استدعى خلافات كبيرة وعميقة بين الدولة وطالبي التكوين الحر للجمعيات واستقلالها عن رقابة الدولة، وتدخلت في هذا الصراع هيئات أجنبية باسم حرية التكوين، واستمسكت الدولة بقدر من السيطرة باسم حماية الأمن العام من نفوذ قوى التمويل الأجنبية، وصدر القانون بصورته القائمة مخففًا كثيرًا من القيود السابقة، ولكن وضع من المحظورات ما يمكّن السلطة من أعمال تقديرها في بسط سيطرتها.

وبالنسبة للجمعيات التعاونية، فإن الدعوة إليها ظهرت مع نشاط الحزب الوطني في العشرات الأولى من القرن العشرين، ونوقش مشروع قانون بشأنها أمام الجمعية التشريعية في سنة 1913 وكان من وقفات سعد زغلول وقتها أن هاجم ما تضمنه المشروع من سيطرة الحكومة على هذا التكوين الأهلي. ثم لم يصدر قانون بالتنظيم إلا في 1927، ثم عدل بقانون جديد في 1944، ثم صدر قانون آخر رقم 317 لسنة 1956 ثم صدرت تباعًا مجموعات من القوانين ينظم كل منها وجه نشاط تعاوني: قانون للتعاون الزراعي وقانون للتعاون الإنتاجي،

وقانـونٌ للتعاون الاستهلاكي، وقانون للتعاون الإسكاني وقانـون لتعاونيات التعليـم. وكل من هذه القوانين يرسـم «جهة إدارية مختصة» هـي وزارة أو هيئة حكومية منشـأة ومختصة بالرقابة على هذا النوع من أنواع التعاون، ويحدد وزيرًا مختصًا لكل نوع منها، وذلك لتنظيم سلطة الرقابة الوصائية التي تمارسها الدولة على كل من هذه الأنشطة والجمعيات.

ولا أريد الإطالة في الشرح والتفصيل لأن الأساليب متشابهة والنتائج واحدة وهـي ضمان الهيمنة المتسـلطة لجهاز الإدارة المركـزي للدولة على هذه الوحدات التـي تنشـأ طواعية وبالمبـادرات الذاتية لنشـاط الأهالي. وما تكرر من أسـاليب السيطرة يمكن إجماله فيما يلي:

1 - سلطة جهة الإدارة في الامتناع عن تسجيل الهيئة الأهلية وحلها والإشراف على قراراتها ومراجعة أعمالها. وسـلطتها في أن تحدد هي من هم الهيئات والجهات والأفراد الذين يستفيدون من انطباق القانون عليهم، فالفرق الصوفية مجلسـها الأعلى هو من يصرح بأساس وجود «طريقة» أو بعدم وجودهـا، ووزيـر العمل هو من يحدد هل ثمة مجال لإنشـاء نقابة عمالية عامـة أم لا والنقابـات المهنيـة لا تنشـأ أي منها إلا بقانـون، وهكذا فإن وحدات القاعدة لا تكتسـب شرعيـة وجودها أصلًا إلا باعتراف القمة بها أولا. وهذا فيه ما فيه من المصادرة على المطلوب؛ أي لا تنشأ الهيئات الأهلية من الإرادة الشعبية ولكن بمشيئة الدولة.

2 - وجود «جهة إدارية مختصة» أو «وزير مختص» لكل نوع من أنواع النشاط الأهلي، وهو من يملك السـلطة الوصائية على النشـاط الشعبي ويتابعه ويراقبه ويملك عليه حق الضبط. والجهة الإدارية المختصة إما أن تكون وزارة مثل وزارة العمل بالنسـبة للنقابات العماليـة، وإما أن تكون هيئة

عامة مثل الهيئة العامة لتعاونيات الإسكان بالنسبة للتعاون الإسكاني، وهي تتبع وزيرًا معينًا بالضرورة... وهكذا.

وباختصار شديد نلحظ أن الوزارات قد صارت على أنواع، وزارات السيادة مثل الداخلية والخارجية والمالية، ووزارات خدمات مثل التعليم والصحة، ووزارات إنتاج مثل الصناعة والزراعة، ثم هناك وزارات من نوع رابع هي التي تتعلق بمحاصرة العمل الأهلي والنشاط المجتمعي الأهلي واستيعابه وإلحاقه بالنشاط الحكومي. وهي وزارة العمل بالنسبة للنشاط النقابي العمالي، ووزارة الأوقاف بالنسبة للنشاط الخاص بالأوقاف، ووزارة الشئون الاجتماعية بالنسبة لنشاط الجمعيات وأمانة الحكم المحلي بالنسبة للمجالس المحلية. كما وجدت وزارة للثقافة بالنسبة للنشاط الفكري... وهكذا.

•• ثامنًا:

ثم يرد بعد ذلك الحديث عن التكوينات النوعية للدولة ذاتها. فالدولة فيما نعلم هي جماع سلطات التنفيذ والتشريع والقضاء، وهي من جهة أخرى تقيم عددًا من الهيئات تخوِّلها سلطات مستقلة إعمالًا لحسن سير العمل وتقديرًا لنوع العمل المطلوب، مثل الجامعات والأزهر وغيره.

وبالنسبة للهيئة التشريعية، فإن مصر عرفت المجلس النيابي من قديم عندما أنشأ الخديو إسماعيل مجلس شورى النواب في 1866، عرفت هذا المجلس قبل أن تعرف الدستور، فكان مجلسًا استشاريًا، وهو إن جرى تشكيله بالانتخاب، فهو لم يكن يقوم في سياق نظام نيابي للدولة، لأنه لا يشارك في اتخاذ القرارات ولا يراقب من اتخذوها، ولكنه كان تجمعًا تسمع فيه بعض الآراء الشجاعة في الأزمات وسط عبارات المديح للخديو ولحكومته. وكانت تضطرب مواعيد انعقاده وتنقطع أحيانًا واجتماعاته عادة سرية لا تذاع ولا دونت محاضر

الاجتماعات إلا بعض الفترات. ولكنه مع اشتداد الأزمة المالية بدأت تتجمع بداخله بذور المعارضة في نهايات حكم إسماعيل منذ 1876.

ثم عاجلت أحداث الثورة العرابية هذا الوضع، ووضع العرابيون دستور 1881 وهو دستور ديمقراطي رتب لأول مرة المسئولية الوزارية أمام المجلس النيابي وأوجب موافقة المجلس على الميزانية. ولكن عصفت به الأحداث التي عصفت بالثورة كلها باحتلال الإنجليز لمصر في خريف سنة 1882. فألغي الدستور وألغي مجلس النواب ووضع قانون نظامي في 1883 يتشكل به مجلس شورى القوانين ومجلس آخر يسمى الجمعية العمومية، والأول يتشكل من ثلاثين عضوًا منهم الرئيس وأربعة عشر عضوًا معينين والنصف الباقي منتخب من المحافظات، والثاني (الجمعية العمومية) يتشكل من أعضاء المجلس الأول ومعهم الوزراء وستة وأربعون عضوًا آخرون منتخبون على درجتين. ووظيفة المجلس الأول استشارية في مناقشة القوانين والميزانية ووظيفة الجمعية استشارية أيضًا فيما عدا تقرير الضرائب الجديدة. ولم تظهر بذور معارضة تذكر مؤثرة على سياسات الحكومة إلا في عدد قليل من الحالات منها مثلًا مد امتياز قناة السويس أربعين سنة تنتهي في 2008 الذي أثير ورفض في 1910، وفي 1913 استبدل بالمجلسين هيئة واحدة باسم الجمعية التشريعية تتكون من 17 عضوًا معينًا و66 عضوًا منتخبًا على درجتين ورئيسها معين ولها وكيلان أحدهما معين والآخر منتخب، وكانت استشارية أيضًا وعاجلتها الحرب العالمية الأولى فأوقفت انعقادها.

ولذلك فلنا أن نقول إنه ما بين 1866 و1923، عندما صدر دستور 1923 بعد ثورة سنة 1919، إنه في هذه الفترة وعلى مدى سبع وخمسين سنة، كان جهاز الإدارة ينمو ويتسع وتتراكم له الخبرات عبر تطاول السنين، ولم يقم بجانبه من الناحية التشريعية إلا كيانات محدودة التشكيل ليست منتخبة كلها وليس لها إلا

وظائف استشارية وليس في مقدورها أن تحد من تمدد سلطان الجهاز الإداري وتوغله الطليق في شئون الحياة العامة في كل المستويات والهيئات.

والحاصل فضلًا عن ذلك أن سلطة الحاكم من قبل النظم الحديثة ومن قبل القرن التاسع عشر، وإن كانت طليقة من قيد المراجعة والإقرار من هيئات نيابية منتخبة، فقد كانت مقيدة بأن تصدر في حدود الإطار المرجعي الحاكم للشريعة الإسلامية وفقًا للمبادئ الفقهية التي توافقت عليها إرادة الصفوة من الفقهاء المفسرين وارتضتها الجماعة. وإذا كان هذا التغيير يجري بغير ضبط مؤسس محدد وملزم، وإذا كان هو نوعًا من الضبط تتداوله اختلافات وجهات النظر، فإنه كان يقوم بوظيفة تقييد للسلطة بمعايير وبحاكمية لمبادئ وأحكام ليست من صنع الحاكم ولا هي صادرة عنه. وهذا ما كان يعطيها قدرًا من الفاعلية الضابطة بالتحقيق أو الردع، مما يجعل الحاكم يقدر في حسابات إصداره قراراته ما عسى أن ينالها من مخاطر الاتهام بمروقها عن مبادئ الشريعة وأحكامها أو بالأقل بمساسها بهذه الأحكام.

ولكن أصدرت الحكومة المصرية القوانين الأهلية الجديدة في 1883 لتعالج أسس نظم المعاملات المدنية والتجارية والبحرية ونظم التجريم والجنايات ونظم المحاكم المدنية والجنائية. وجاء كل ذلك صراحة وجهرًا من خارج الإطار المرجعي لأحكام الشريعة الإسلامية؛ أي من خارج أي إطار فلسفي وعقدي تتبناه الجماعة وترتضيه، من لحظة أن جرى هذا الصنيع، انفلتت سلطة الدولة في التشريع وفي وضع الأحكام من أي ضابط فكري ثقافي عقدي حاكم ويكون له وجود خارج هيمنة الدولة وخارج سيطرتها. لم يعد يوجد معيار يحكم سلطة الدولة في التشريع ويخرج عن مجال تحكمها، إنما صارت هي ليست ممارسة للتشريع فقط، بل صارت هي مصدر التشريع وهي من يحدد الإطار المرجعي للتشريع بمحض مشيئتها؛ أي أنها صارت هي مصدر الشرعية.

والفـرق بين هـذه الصورة وبين صور مـا يحدث في الديمقراطيـات الغربية، أن التجـارب الغربية اسـتبدلت بالمرجعية الدينية مرجعيـة وضعية تولدت لديها بنمـو فكري وثقافي تسلسـل عبر القـرون وصار لدى الرأي العـام الفعال هناك مجموعـة مـن الأطـر المرجعيـة ومن المبـادئ والأصـول والأحكام اسـتقرت في الضمـير الجمعي لما سُـمِّي لديهم القانـون الطبيعي وأحـكام العدالة. فصار هذا لديهـم بديلًا موجودًا خارج إطار الدولة ويمكن أن يقوم إزاءها بوظيفة الضبط والـردع لسـلطانها الطليق. كـما أن وجود هيئـات التمثيل النيـابي واعتبارها هي سلطة التشريع المقيد لنشاط السلطة التنفيذية ولقراراتها والحاكم عليها بالشرعية أو الجنـوح عـن الشرعية، كان هـذا الوجود وما يفضي إليه من ممارسـة مما أوجد معيارًا إجرائيًّا يضبط سـلطة الدولة ويقيدها ويحيلها إلى سـلطة مشروطة. أما في مصر وفي بلادنا بعامة فلم نعرف لا حلولًا فكرية ثقافية تضع ضوابط موضوعية على إرادة الحاكم ولا وجودًا مؤسسيًّا إجرائيًّا يقيد هذه السلطة.

ولذلـك فإنـه في الوقت الـذي نمت فيه سـلطة الدولة المركزيـة وتوغلت في جانب الحياة السياسية والاجتماعية، وتراكمت قوتها عبر مراحل التاريخ، لم تقم بإزائها سـلطة أخرى تشريعية تراقبها وتحد من سلطاتها، بل على العكس انفلتت هـذه السـلطة ذاتها من أي كوابـح أو روادع من أطر مرجعيـة وحاكمية شرعية. وصـار الحاكم بموجب وجوده حاكمًا وبالأمـر الواقع له شرعية الحكم وشرعية التدخل في شئون الجماعات كافة والحكم على نشاط الأفراد والجماعات بالصحة أو الفسـاد والصـواب أو الخطأ وبالبقـاء أو الإبطال. بل صار هـو ذاته من يحدد الإطار المرجعي لشرعية تصرفات نفسه وقراراته وتشريعاته.

•• تاسعًا:

لم تتغـير كثـيرًا الصورة السـابقة في ظل دسـتور 1923 رغم أنه أول دسـتور يكفـل المسـئولية الوزارية أمام المجلـس النيابي وحق المجلس النيابي في إسـقاط الـوزارة ومراقبتهـا وأنـه لا يَصْدُر تشريـعٌ إلا عن طريق المجلـس النيابي. وبغير الدخـول في التفصيلات، فقد كان دسـتورًا مكتملًا وولـد ولادة طبيعية وعاش ثلاثـين سـنة، ووضـع السـلطة التشريعيـة في وضـع، إن لم يكـن هو قـوة الدفع الوحيـدة للسـلطة التنفيذيـة، فقد وضعها معـه في وضع ندِّية مـن حيث إمكان تبادل الضغوط والتأثيرات.

ولكـن يتبـين لنا في عجالة أي الأثرين كان أقـضى وأي الضغطين كان أفعل، بين مؤسسة التنفيذ الإداري الحاكمة وبين مؤسسة التشريع، يمكن ذكر عدد من الملاحظـات التي تبدو ذات دلالة فيما نحن بشـأنه. فمثلًا كان من سـلطة مجلس النـواب أن يسـقط الوزارة ومن سـلطة الوزارة أن تحل المجلـس. ولم يحدث قط طـوال الثلاثين سـنة أن أسـقط مجلـس النواب الـوزارة، بل إنـه في كل الحالات كانـت الـوزارة هـي التي تحـل المجلس. ومثـلًا كانت مدة مجلـس النواب خمس سنوات ثم يعاد الانتخاب له.

كانت الانتخابات الحرة دائمًا تأتي بحكومة وفدية أو حكومة ائتلافية يرضاها الوفـد، ومـع ذلك لم يـزد عدد بقـاء الـوزارات الوفديـة المدعمة بتأييـد البرلمان المنتخب انتخابًا حرًّا، لم تزد على سـبع سنوات تقريبًا من مدة طولها ثلاثون سنة؛ أي أقـل مـن ربع مدة حياة الدسـتور. ومنها وزارة بقيت عشرة أشـهر، وأخرى بقيت ثلاثة أشهر وأخرى بقيت ستة أشهر وبلغت أقصى مدة لوزارة وفدية نحو عامـين ولثلاث مرات، الأولى بمناسـبة عقـد معاهدة سـنة 1936 والثانية أثناء الحـرب العالمية الثانية وحاجة الإنجليز لاسـتقرار الجبهة المصرية والحرب تدور

في أرضها، والثالثة من 1950 إلى 1952 انتهت بفشل المفاوضات مع الإنجليز وإلغاء معاهدة 1936 وما أسفر عن ذلك من ثورة 23 يوليو 1952.

المهم من كل ذلك أن نستخلص دلالة أن السلطة التنفيذية هي من كان يقود مؤسسات الدستور، ومنها السلطة التشريعية وذلك لثلاثة أرباع المدة. والمهم أن جهاز الإدارة الحكومي هو من أُلقي على عاتقه اصطناع نتائج الانتخابات لتسفر عن فوز غير الوفديين بما يغطي دستوريًّا مدة تشارف 23 سنة، وقد تراكم له في ذلك من الخبرات ما أضيف إلى رصيد ملكاته وكفاءاته. والمهم أن نمو جهاز الإدارة وتطوره كان يجري باعتباره هو مصدر قوة الدفع. ومن ذلك يبدو جليًّا أين كانت توجد القوائم الحقيقية للسلطة، وكيف كانت تتوالد وتتدافع قواها الذاتية من خلال جهاز إدارة الدولة المركزي شبه الوحيد في المجتمع.

ويضاف إلى ذلك أن دستور 1923 خالفته الدولة جهارًا في 1925 لما رأت نتيجة الانتخاب تعارض هدفها وحلّت مجلس النواب الثاني بذات سبب حل الأول بعد انعقاده لثماني ساعات، ثم أوقفته في 1929 نحو سنة ونصف في ظرف مماثل، وألغته إلغاءً نحو خمس سنين من 1930 في ظروف مماثلة أيضًا. وإذا كان استقام بقاؤه بعد ذلك فقد وجدت بمحاذاته الأحكام العرفية منذ أعلنت الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 وبقيت معلنة حتى يونية 1945 ثم ألغيت وفرضت من جديد مع حرب فلسطين في مايو 1948 ورفعت في يونيه 1950 ثم فرضت في يناير سنة 1952 مع حريق القاهرة وبقيت بعد ثورة 23 يوليو وإلغاء الدستور. وأحكام الطوارئ (الأحكام العرفية) تنشئ محاكم خاصة وتمكن الحاكم العسكري من إصدار التشريعات وتمكنه من إجراءات الاعتقال والحراسة واتخاذ ما يراه من تدابير فهي تعطى للسلطة الإدارية للدولة المركزية سلطات تعادل سلطات الدستور كلها.

•• عاشرًا:

ثم ترد بعد ذلك فترة ما بعد ثورة 23 يوليو 1952 حتى العمل بدستور 1971، وهي فترة عرف فيها النظام المصري السياسي عددًا من الدساتير (دستور 1956، ودستور الوحدة مع سوريا 1958، ودستور 1964) وعرف كذلك عددًا من الإعلانات الدستورية (إعلان فبراير 1953، وإعلان 1962 بعد انفصال سوريا، وإعلان 1969) كما عرفت انتخابات 1956، وانتخابات 1964.

وبغير استطراد في ذكر التفاصيل عن وضع يعرفه المتخصصون ومراجعه قريبة التناول من غير المتخصصين، فإن السمات الأساسية التي تبلور بكثافة واضحة عن النظام السياسي لمصر منذ 1952، تتحصل في أن سلطات الدولة قد اندمجت على نحو كبير لصالح السلطة التنفيذية التي صارت في الغالب الأعم هي من تمارس التشريع أيضًا، وأن السلطة القضائية كان محاطًا بها من خلال عدد من قوانين منع التقاضي تمنع اللجوء إلى المحاكم في أنواع قضايا معينة تراها سياسة الدولة مما يحسن أن تكون بمنأى عن الرقابة القضائية، وأنشأت العديد من المحاكم الاستثنائية.

ومع هذا الاستيعاب لوظائف السلطات المتعددة وهيمنة جهاز الإدارة المركزية للدولة على شئون الحكم والمجتمع، اكتسب جهاز الإدارة إمكانية كبيرة جدًّا في التطوير والنمو، ما أدت إليه حركة التأميمات للمشروعات الاقتصادية من زيادة نفوذ وما أدت إليه حركة التنمية الاقتصادية الاجتماعية التي كانت تقودها الدولة وتشرف على تنفيذها بمشروعات تنشئها وتملكها وما أدى إليه ذلك من تضخم لجهاز الإدارة المركزية للدولة، على كل صعيد في مجالات أداء الوظائف، سواء الوظائف السيادية التقليدية، أو وظائف الإنتاج الصناعي

والزراعي والاستخراجي أو وظائف المال وأعمال البنوك أو وظائف الخدمات تعليمية أو صحية أو غيرها أو أعمال البنية الأساسية وبناء المرافق العامة.

وإن جمع جهاز الإدارة المركزية للدولة لكل هذه الوظائف قد دفع به دفعات كثيرة جدًّا في طريق التطوير الإداري والتنسيق وتبادل الخبرات على مستوى هذه المساحة الشاسعة من العمل العام وعلى ما يتلاءم مع تعدد الوظائف وتداخلها من مهام مركبة ومن متطلبات تتعلق بالتنسيق والتخطيط. والحق أنه رغم كل ما يوجه إلى هذه الفترة من نقد يتعلق بهيمنة جهاز التنفيذ في كل مجالات العمل العام وأنشطته، فإن ما يتعين الاعتراف به أن هذا الجهاز قد خطا خطوات بعيدة في طريق بناء أجهزة الإدارة الرشيدة والقادرة على الدراسة والتنفيذ برشد وبعد نظر.

ولكن في مقابلة هذا البناء لجهاز الإدارة وقدراته، فإن هذا الجهاز الإداري المركزي للدولة قد استطاع أن يكتسح -أو ما يشبه الاكتساح- لأي إمكانات أهلية لإدارة أي مشروع خدمي أو أهلي يقوم بمبادرة أهلية بين الناس في أي من مجالات الخدمات أو إدارة الشئون الذاتية لفئة أو طائفة من الناس أو إقليم من الأقاليم، ولذلك عرف المجتمع تهاويًا لا مثيل له من قبل، في مشروعات الخدمات التي تجري بالمبادرات الأهلية الشعبية لجمهور من الجماهير، وصار جهاز الدولة مصرًّا على أن يكون هو الجهاز الوحيد في أي شأن من شئون الأنشطة الاجتماعية.

وكل ذلك سيرد حديث أكثر إيضاحًا عنه في دراسة تالية إن شاء الله.

الحمد لله.

الفصل الثالث
تنظيم جهاز الدولة في الحقبة الناصرية

•• أولًا:

إن التنظيم السياسي للدولة الذي أقامته ثورة 23 يوليو 1952، نشأ وتشكل في المدة القصيرة الأولى من قيام الثورة، وكان ذلك خلال مدة تتراوح بين السنتين من يوليو 1952 إلى أواخر 1954، وبين السنوات الأربع من ذات البداية حتى إصدار دستور 1956. ونحن هنا لا نؤرخ للثورة، ولكن نتبين ملامح التنظيم السياسي الذي أقامته. وأول هذه الملامح في ظني أنه لم تكن هناك صورة تنظيمية دستورية وإدارية وسياسية مسبقة بنيت على أساسها تشكيلات دولة 23 يوليو ومجتمعها، إنما تراكمت الملامح والخطوط العامة والخاصة من خلال تفاعل الإمكانات المتاحة مع التشكيلات السياسية الرسمية والأهلية القائمة، وهي متفاوتة في الصلابة والهشاشة، ومن خلال أوضاع الصراعات السياسية التي نشبت.

لا أريد أن أستطرد هنا وأكرر الحديث بما سبق أن فصلته في كتابي «الديمقراطية ونظام 23 يوليو سنة 1952 – 1970». ولا أزال مقتنعًا بما أثبته فيه وما انتهيت

إليه به، وحسبي أن أشير هنا إلى الملامح العامة التي أثبتُها في هذا الكتاب، ثم أستطرد من ذلك إلى محاولة ربط الأهم من هذه الملامح بالسياق التاريخي السابق واللاحق لنظام 23 يوليو، لأن ملامح نظام الحكم خلال مدة ثورة 23 يوليو (1952 – 1970) لم تكن في ظني مقطوعة الصلة بما سبقه، وهو ليس معدولًا عن جوهره فيما لحقه.

لقد قامت ثورة 23 يوليو من داخل الجيش المصري، ومن خلال تنظيم الضباط الأحرار. والتنظيم السياسي الذي ينشأ داخل الجيش، قد يتبنى الأهداف السياسية للجماهير أو لتيار جماهيري، ولكنه لا يمكن أن يكون ذا توجه جماهيري، من حيث الخطاب السياسي الذي يتعين أن يبقى سريًّا وليس جهريًّا، ولا من حيث أساليب العمل التي يتعين أن تبقى محصورة ومحكومة بعضوية ضيقة اختيرت اعتمادًا على الثقة والروابط الشخصية وليس على الانتشار والروابط السياسية وحدها.

ولذلك لا يمكن أن تكون وسائله للتغيير إلا محصورة في عمليات الاغتيال السياسي أو الانقلاب العسكري. والحاصل أنه بعد التردد بين هذين الاتجاهين، اختارت قيادة التنظيم الطرق الأفعل في العمل السياسي، وهو الانقلاب الذي يمكِّن من تقرير سياسات وتنفيذها حال نجاحه، وليس مجرد هدم بعض قوائم النظام القديم أو إثارة قلقه واضطرابه، كما هو الحال في موضوع الاغتيالات.

وهذا التنظيم السياسي الذي ينشأ داخل الجيش، عندما يقوم بحركته الانقلابية، فهو لا يعتمد على قوته الذاتية فقط، فهي قوة محدودة لا تمكنه من شيء في أمر السيطرة على السلطة في دولة ذات رسوخ واتساع. إنما هو يعتمد في الأساس على موقعه، لأنه موجود داخل السلطة، بل إن رجاله يشغلون أماكن حساسة داخل عمود الارتكاز الأساسي للدولة وهو الجيش، وهؤلاء عندما يستغلون مواقعهم إنما يحركون غيرهم من رجال الجيش وفقًا لقواعد التحريك

العاديـة التـي يعرفها الجيش؛ أي يحركون قوات لأهـداف يعرفونها هم وحدهم ولا يذيعونها، ويتحرك من دونهم معهم، لا بالقرار السياسي المعروف والهدف، ولكن بالأمر الإداري الذي ينفصل فيه الأمر التنفيذي عن هدفه السياسي العام، فلا يعرف المنفذون عادة أي أهداف سياسية تتحقق عن صنيعهم.

فهـو تنظيم سـياسي محـدود العـدد، يُرَكِّب على مفاصل حساسـة من جسـم الدولـة ويحركهـا لأهداف تقررت لديـه ولا تعرفها قيادة الدولـة بل تكون ضد قيـادة الدولـة. فالتنظيم السـياسي العسـكري لا يكـون قويًّا بذاتـه، ولكنه قوي بموقعه داخل الدولة، ويجتهد ليسـيطر على جهازها وليتحرك به حركة تتفق مع أهداف سياسـية جديـدة. ولذلك لا يمكـن تصور فصله عن جهـاز الدولة من حيث هي الجهاز الأساسي لإدارة الشئون العامة.

وفي ظنـي أن التنظيم السـياسي الذي يتولى السـلطة نتيجة ثـورة يقوم بها إنما يُكسِـب الدولـة سـماته التنظيمية؛ أي أنه يحـوِّر تنظيمها إلى ما يتناسـب مع نظام العلاقات التي كانت سائدة في التنظيم السياسي قبل وصوله إلى الحكم. ويمكن أن نقول إن التنظيم السياسي هو من الناحية التنظيمية جنين الدولة التي يسـيطر عليهـا، لمـا ينقلـه إليها من نمـط علاقات تنظيمية سـادت لديه وتكـون بها نظام علاقات العمل وعادات ممارسته لدى هذه النخبة التي كونت التنظيم.

وفي الحالة التي نحن بشأنها، فإن التنظيم السياسي في أصل نشأته، وبحسبانه تنظيـمًا قـام مـن ضباط للجيـش بموجب انتمائهم العسـكري فضـلًا عن الهدف السياسي، هذا التنظيم بموجب عسكريته إنما قام وهو يحمل في نسيجه العضوي خصائص العلاقات الوظيفية لأجهزة الإدارة والدولة، من حيث مراعاة الرتب والأقدميات وغير ذلك. كما أنه لم يكن يستبعد من أسلوب عمله أنه عندما يقوم قومته إنما سـيحرك ما يسـتطيع تحريكه من قوات الجيـش، لا بموجب العضوية السياسـية لهؤلاء في التنظيم، فهم ليسـوا فيه ولا يعرفون عنه شيئًا لسريته، ولكن

بموجب التبعية الإدارية للقوات المتحركة لأعضاء التنظيم وبموجب الموقع القيادي لهؤلاء الأخيرين.

لذلك كانت صلة تنظيم الضباط الأحرار بجهاز الدولة المصري صلة استنساخ متبادل من حيث نظم العلاقات والملامح الرئيسية لهياكل البناء. فقد اتخذ خصائصه العسكرية لانتمائه الوظيفي ثم تتخذ الدولة خصائصه التنظيمية الشخصانية والسرية بعد سيطرته عليها.

ومن حيث التكوين السياسي للضباط الأحرار، فهم من هذا الجيل من الشباب المصري الذي تفتح إدراكه السياسي في الثلاثينيات ودخلوا الكلية الحربية في أواخر الثلاثينيات، وهم من جيل التنظيمات السياسية التي تكونت عبر الثلاثينيات والأربعينيات، وهي بترتب النشوء: الحزب الوطني والإخوان المسلمون ومصر الفتاة والحركة الشيوعية وبعض شباب الوفد من الأربعينيات الذي تأثر بواحد من هذه الاتجاهات (الحزب الوطني حزب سابق طبعًا على كل هؤلاء سواءً أحزاب العشرينيات أو ما بعدها، ولكن تجدده بالشباب عبر الأجيال، وعدم اعتباره من الأحزاب التي تصل إلى الحكم أبقى شبابه متفاعلًا مع التيارات الجديدة ومستجيبًا للمتطلبات المتغيرة، على نحو ما).

وهذه الأحزاب الناشئة تتسم كلها بأنها صارت أكثر بعدًا عن المثل الليبرالي الذي خطف الأبصار في العشرينيات، وقام لديهم التحفظ عن مدى جدوى التنظيم الليبرالي في تحقيق الأهداف الوطنية التقليدية وفي تحقيق جلاء الإنجليز من مصر واستقلال الإرادة السياسية للشعب المصري، وفي مدى إمكان تحقق المدينة الفاضلة لمجرد أن تجرى انتخابات دورية وأن تفضي إلى تداول السلطة. وهم جميعًا نظروا إلى الديمقراطية الليبرالية بحسبانها وسيلة لخلخلة النظام القائم لا لتحقيق الأهداف المرجوة، وهي تتعلق بالاستقلال كالحزب الوطني وبالمرجعية الإسلامية كالإخوان المسلمين وبنمط ما من التنمية كالحزب

الاشـتراكي. والشـيوعيون كانوا يجهرون بـأن المآل هو للأخذ بمبـدأ دكتاتورية البروليتاريا.

لم يكن في الساحة المصرية إلا الوفد والأجيال المنحدرة عنه من يؤمن بالتنظيم الديمقراطي الليبرالي بصورته التقليدية المعروفة، ومع ضعف الوفد وظهور قوى سياسية خارجة عن إطاره ومتحدية له وناقصة الإيمان بما يمكن للوفد أن يحققه في مجال الاستقلال الوطني والرخاء الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والأصالة الثقافيـة. مع هذا الضعف ونقص الإيمان ضعُف أيضًا المثل الديمقراطي ونقص الإيمان به.

وهنـا أذكـر كلمة قرأتهـا للدكتور محمـد مندور عندمـا كان يدور قلمـه في قضايا السياسـة في الأربعينيات ويشارك في تحرير صحيفة «الوفد المصري»، قال إنه إذا انهار الوفد انهارت الديمقراطية في مصر. وهذه العبارة لا تشير فقط إلى معنى المديح لدور الوفد، لكن هي -وفي صدقها السياسي والتاريخي عندما قيلت- إنما كانت تشير أيضًا إلى أن التنظيـم الديمقراطـي في مـصر ليس من الرسـوخ والثبات بحيث إنه يسـتغني بإيمان الجماهير به عن وجود مؤسسة سياسية حزبية بعينها تسهر عليه وتصونه.

•• ثانيًا:

إذا نظرنـا إلى التنظيـم الديمقراطـي في تصوره التقليدي المتعـارف عليه، من حيث قيام سلطات ثلاث متميزة الواحدة منها عن الأخريين، ومن حيث وجود جهـاز تشريعي يصـدر التشريعات ويراقـب أعمال الحكومة ويمكنه إسـقاطها، ومن حيث قيام سـلطة قضائية ذات تميز عن غيرها تراقب سـيادة القانون، وإذا نظرنا إلى سـابق هذا التنظيم في مصر لا من حيث إنه دعوة سياسـية فقط ولا من حيـث إنـه محض مثـال مرجُو الأخذ بـه، إذا نظرنا إلى كل ذلك لم نـجـد أمامنا في

التاريخ المصري إلا تنظيم دستور 1923 الذي كان ساريًا في الفترة من 1923 إلى 1952.

وفي هذه الفترة نلحظ أن دستور 1923 خولف في ثاني انتخابات جرت في 1925 وبقي مخالفًا حتى 1926 [1]، ثم عاد للتطبيق، ثم أعلن رسميًّا عن وقف العمل به في الفترة بين 1928 و1929 ثم عاد للتطبيق ثم ألغي وحل محله دستور آخر من نهايات 1930 حتى 1935، ثم عاد للتطبيق في 1936. بمعنى أن الدستور في الفترة من 1923 إلى 1936 كان مطبقًا في عام 1924 ثم في نحو عامي 1927 و1928 ثم لأقل من عام في 1929 - 1930.

وبقي الدستور معمولًا به في المدة المتصلة بين 1936 و1952، ولكن خلال هذه المدة فُرضت الأحكام العرفية مع بداية الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 حتى نهايتها في 1945، ورفعت الأحكام العرفية من نحو منتصف 1945 حتى منتصف مايو 1948 عندما خاض الجيش المصري الحرب ضد إسرائيل، واستمرت حتى منتصف 1950، ثم رفعت الأحكام العرفية في يونيه 1950 حتى حريق القاهرة في 26 يناير 1952 ثم فرضت من جديد في يوم الحريق. بمعنى أنه خلال هذه المدة فرضت الأحكام العرفية خمس سنوات مع الحرب العالمية ثم سنتين مع حرب فلسطين، ورفعت هذه الأحكام ثلاث سنوات ثم فرضت سنتين تقريبًا.

بمعنى أن دستور 1923 لم يستمر تطبيقه بغير مخالفة ولا وقف ولا إلغاء، وبغير أحكام عرفية إلا مددًا متقطعة مجموعها لا يزيد على عشر سنوات، ولا تجاوز المدة المستمرة الواحدة ثلاثة أعوام.

---

(1) كان دستور 1923 يقضي بعدم جواز حل مجلس النواب مرتين متتاليتين لذات السبب، ومع ذلك فقد حُل في أواخر 1924 وأجريت انتخابات فحاز الأغلبية فيها حزب الوفد صاحب الأغلبية في المجلس السابق فحُل المجلس الجديد لذات السبب في يوم اجتماعه بالمخالفة لحكم الدستور.

ومـن بين عـشرة انتخابات جـرت لمجلس النـواب في ظل هذه المـدة الكلية للدسـتور جرت سـت منها نزيهة والأخرى نتائجها مصطنعة مطعون في نزاهتها حسـبما شـاع لدى الرأي العام وقتهـا ولدى المؤرخين المتابعين لهـذه الفترة. وإن مجالس النواب التي شُكلت تشـكيلًا نزيهًا، اسـتمر أولها في 1924 أقل من عام واحد، واستمر ثانيها في 1926 نحو عام ونصف، واستمر ثالثها في بداية 1930 نحو سـتة أشهر، واستمر رابعها في 1936 عامين، واستمر سادسها عامين اثنين فقط؛ بمدة إجمالية إذا احتسبت بالشهور لا تزيد على ثمانية أعوام.

إن وزارة الوفـد التـي كانـت تتولى الحكم مـع كل انتخابات حـرة لم يتجاوز مجمـوع بقائهـا في الوزارة خلال مدة دسـتور 1923 كلها سـبع سـنوات، وهي عندمـا تحالفـت مع حزب الأحـرار الدسـتوريين بين عامـي 1926 و1928 لم تتجاوز هذه المدة العام ونصف العام.

وإن هـذا العـرض يظهر لمـاذا كان ازورار تنظيـمات شـباب الثلاثينيات عن التركيز على المثل الديمقراطي في صورته التقليدية. ذلك أنهم وجدوا أن الطريق ليـس معبـدًا وليس سـهلًا وليس مفضيًـا حتـمًا إلى تحقيق الأهـداف الموضوعية الكـبرى التـي كانت الجماعة السياسـية ترنو إلى تحقيقها، وذلك بالنسـبة لتحقيق الاسـتقلال السـياسي وإقصاء النفوذ العسكري والسـياسي الأجنبي أو استعادة المرجعية الثقافية والإسلامية أو تحقيق وجوه التنمية والاستقلال الاقتصادي.

وأيًّـا كان مـدى صـواب نظرتهم هـذه، وقد ثبت مـن بعد بتجارب السـنين ومـن المحن التـي تلت في العقـود التالية وخاصـة منذ السـبعينيات، أن الطريق غـير الديمقراطي ليس أقل وعورة ولا أوطـأ أكنافًا، وأن فقدان الديمقراطية قد هدد كل المكاسـب السياسـية والاجتماعية التي بدا في لحظة تاريخية أنها تحققت. أقول رغم ذلك كله كان علينا أن ننظر في حال تلك الأجيال عندما كانت تعمل في السـاحة السياسـية وتتصدى لمشـكلات بلدها وأثر وجهة نظرهم السائدة في

مجريـات الأمـور في ذلك الوقـت، فقد كانـت الديمقراطية لديهم هدفًا مسـبوقًا وتابعًا، وليس هو الأصل المطلوب.

وهـذا العـرض يظهر أيضًـا أن التطبيق الديمقراطي لم يكـن مفقودًا ولا كان سرابًا يحسـبه الظمآن ماءً، بل كان حقيقة واقعة، وأن إجراء انتخابات حرة ست مرات ليس بالأمر الهيّن؛ كما أن تولى الحكم حكومة لا ترضى عنها القوى الحاكمة وقتهـا ذات الوجود الثابت المدعوم بالقدرة على العنف كالإنجليز والملك، ليس ذلـك أيضًـا بالأمر الهيّن، وإن ما يسـبق كل ذلك ويسـتتبعه من تحركات شـعبية بالمظاهـرات والإضرابات والتجمعات ليس بالأمـر الهيّن، ولا كان أيضًا بالأمر الهيّن قيام ذلك القدر الفسيح من حرية التعبير السياسي وحرية نقد الحاكمين.

إنـما النتيجـة المقصـود إظهارهـا والكشـف عنهـا، أن التنظيـم الديمقراطي في وضعـه التطبيقـي الـذي عرفنـاه تاريخيًّا قبـل 23 يوليو 1952، إنـما كان عن الحقبـة ما بـين 1923 و1952، وأن هذا التطبيق لم يتخذ صورة مثالية مسـتقرة مطلقـة، بـل كان متقطعًـا ومضطربًا ومحـدودًا، وأن هذا ما أضعـف من أثر هذه التجربـة التاريخية وصرف حركات شـباب الثلاثينيات ومـا بعدها عن أن تبوئ الديمقراطية الأولوية في أهدافها ومساعيها.

ولكن هذه النتيجة لا تمنع من القول بأن هذا القليل الذي جربه المصريون في العقـود الثلاثة لنظام دسـتور 1923، افتقدوه ولم يبقَ لهـم في الفترة التالية، وإن هذا الفقدان هو ما جعل تجربة تلك العقود السابقة ذات بريق ووهج.

أمـا أن ثـورة 23 يوليو قام بها ضباط من الجيش، فـلا غرابة في هذا الأمر إذا وُضِـع في الاعتبـار أن الانعطافات الأربـع الكبرى التي عرفتهـا مصر من بداية القرن التاسـع عشر، منهـا ثلاثة انعطافات قام بها ضباط من الجيش أو شـاركوا فيها مشاركة فعالة وتتعلق بقيادة هذه الحركات. وهي حركة محمد علي في 1805 وحركة عرابي في 1881 وحركة 23 يوليو.

وإن لم يختلف عن ذلك إلا ثورة 1919، بمراعاة أن الجيش المصري بعد إعادة فتح السودان في 1899 ظل مُغَيَّباً في السودان بقيادة إنجليزية له حتى 1924 فليس في الأمر شذوذ، بل الأمر يتعلق بما فرضه قيام الضباط بالحركة السياسية من انعكاسات لعادات عملهم ونوع ثقافتهم وطبيعة علاقاتهم المؤسسية، ما فرضه ذلك كله من انعكاسات على أوضاع الدولة والمجتمع.

•• ثالثًا:

تنظيم الضباط الأحرار قام بحركته في ليلة 22 - 23 يوليو 1952، وفي الصباح كان قد سيطر على الحكومة. وهو تنظيم وحيد عسكري يتكون من بضع عشرات من الأعضاء. وهم ومن جذبوهم إليهم من قرنائهم حركوا ما يتبعهم من وحدات عسكرية للاستيلاء على عدد من المواقع والمراكز التي تكفل الهيمنة على الجيش، مع ضمان إعلام المواطنين بالحركة ومراقبة تحركات الملك ومراكز حكمه، لشل الفاعلية إذا بدت احتمالات تحرك مضاد، كانت خطة ذكية ومختصرة وشديدة الفاعلية، ثم تقدموا بطلباتهم السياسية.

المهم أنه في بداية الثورة، انتهى تنظيم الضباط الأحرار الذي قام بالحركة الانقلابية، التي مكنته من السيطرة على الدولة وظهر ما سمي باسم «مجلس قيادة الثورة» من قيادة التنظيم الذي ضمر، وهو اسم يتناسب مع موجبات الهيمنة على الجيش كله وجهاز الدولة كله. واندمجت هذه القيادة التنظيمية الجديدة في الجهاز الإداري للدولة عبر عدد محدود جدًّا من الشهور، وتحولت القيادة إلى رئاسة، وذلك بعد أن أُجْرِيَ عددٌ من الإصلاحات والترميمات على أجهزة الدولة ذات الحساسية من الناحية السياسية.

إن التنظيم السياسي للدولة الذي أقامته ثورة 23 يوليو 1952، نشأ بالفعل ورد الفعل، قبل أن ينشأ ويتبلور بالنظر الفكري والتكوينات المدركة المرسومة،

وكان ذلك في المدة القصيرة التالية لقيام الثورة، وخلال مدة تتراوح بين السنتين والسنوات الأربع، في السنتين الأوليين تقريبًا (1952 - 1954) كان الغالب من سلوك قيادة الثورة هو معالجة القضايا السياسية والاجتماعية المُثبِّتة للقيادة الجديدة في مواجهة النظام الملكي الذي أُلغي، وفي مواجهة الاحتلال البريطاني الذي أُبرِمت معه معاهدة 1954 وفي مواجهة الملكيات الزراعية الكبيرة بإصدار قانون الإصلاح الزراعي وتحديد الملكية الزراعية بمائتي فدان، وكان سعي القيادة هو تأكيد شرعيتها السياسية قبل شرعيتها التنظيمية الدستورية بالاستجابة لما يحقق تلك الأهداف، فضلًا عن تصفية الركائز الأساسية لنظام الحكم السابق، من حيث السيطرة على جهاز إدارة الدولة وتطهيره من القيادات الموالية سياسيًّا للنظام القديم، ومن حيث القضاء على تعدد الأحزاب. وقد تراكمت الملامح العامة والخاصة لصورة تنظيم الدولة من خلال تفاعل الإمكانات المتاحة للقيادة الجديدة مع أوضاع الصراعات القائمة، ثم بدأت تتبلور السياسات الجديدة مع تحرير التصور المدرك المتكامل لصورة نظام الحكم المستقر من بعد ذلك، خلال السنتين التاليتين من 1954 حتى صدر دستور 1956، أعلن عنه في يناير وجرى الاستفتاء عليه في شهر يونيه من السنة ذاتها.

اندمجت السياسة في جهاز الإدارة، واندمجت القيادة السياسية في الرئاسة الإدارية، واندمجت وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية، وحصر نطاق الرقابة القضائية بما يمكِّن من طلاقة اتخاذ القرارات ذات الأهمية السياسية أو ذات الأهمية التنظيمية والإدارية في تشكيل الوضع المؤسسي الجديد. وعرف نظام اللاحزب؛ أي النظام الذي لا يعتمد في اتخاذ قراراته السياسية على جماعة محددة يتشكل منها تنظيم سياسي يملك اتخاذ القرارات الخاصة بالتوجهات العامة، معتمدًا على صلته المباشرة بقوى الرأي العام والنخب والجماعات التي يتشكل منها الرأي العام الفعال.

لا وجه للاستطراد والتفصيل في ذلك، ولكن بيانًا لرءوس المسائل، يمكن الإشارة إلى أنه صدر في مصر في هذه الفترة البيان الدستوري في 16 يناير 1953 [1]، ثم دستور 1956 الذي جرى الاستفتاء عليه، ثم دستور الوحدة مع سوريا، أصدره رئيس الجمهورية في 1958، ثم بيان دستوري أصدره الرئيس في 1962 بعد انفصال سوريا، ثم ما سمي بالدستور المؤقت الذي صدر بقرار من الرئيس في 1964، ثم صدر بيان دستوري من رئيس الجمهورية أيضًا في 1969.

وخلال الفترة ذاتها جرت تغييرات وتعديلات وزارية في السنوات 1956، 1958، 1960، 1961، 1964، 1965، 1966، 1967، 1968. كما جرت ثلاثة تشكيلات لمجلس الشعب: الأول بالانتخاب في 1957 في ظل دستور 1956، والثاني بالتعيين من المجلسين السابقين لمصر وسوريا في ظل دستور الوحدة 1958، والثالث بالانتخاب في إطار الدستور المؤقت لسنة 1964. وثمة تسع سنوات من المدة الكلية منذ 1952 إلى 1970 لم يوجد بها مجلس نيابي.

إن استقراء الوثائق الدستورية التي صدرت في هذه الفترة ومتابعة التشكيلات الخاصة بمؤسسات الحكم، هذان «الاستقراء والمتابعة» يكشفان أن الجماعة المصرية في خلال هذه الفترة لم تعرف توزيعًا بين السلطات بالشكل الذي تتصوره النظم الديمقراطية التقليدية، وعرفت اندماج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية. وأن غالب القوانين التي صدرت في ذلك الوقت كانت تصدر في صورة «قرارات بقوانين» من رئيس الجمهورية.

والحاصل كما سبقت الإشارة أنه خلال ثماني عشرة سنة لم يوجد مجلس نيابي أصلًا لمدد مجموعها تسع سنين، والمجالس التي وجدت ثلاثة في 1956، 1958،

(1) عقب الإعلان عن إلغاء دستور 1923 في ديسمبر 1952.

1964، وأوسطها كان بالتعيين من رئيس الجمورية من بين أعضاء المجلسين السابقين في مصر وسوريا (خلال دستور الوحدة) وفي المجلسين الآخرين كان للتنظيم الشعبي سلطة الاعتراض على المرشحين، ولم يذكر أن مجلسًا منها مارس حق الرقابة على الوزراء في عملهم التنفيذي. وأن الشواهد على هذا الدمج واستيعاب السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية وهيمنتها على المجلس النيابي وقتما يوجد، إن شواهد ذلك متوافرة فيما حرر من أعمال ودراسات تعلقت بهذا الأمر، بما لا يحتاج إلى مزيد إثبات.

ومن جهة أخرى فإن ذات عملية الاستقراء للعلاقات والتشابكات والخرائط التي ترسم الهيكل التنظيمي للدولة وأجهزتها، تكشف عن مركزية قابضة في بناء هذه الأجهزة والهيئات، وتتصاعد السلطات المركزية تصاعدًا سريعًا من أدنى المستويات إلى أعلاها متركزة في رئيس الجمهورية الذي صار هو مصدر الدفع الرئيسي في النشاط العام بأوجهه المتعددة ومن الطبيعي أن يُبنى جهاز الإدارة بطريقة هرمية، فالأعلى يعين الأدنى، والأدنى يعمل في إطار التوجيهات التي تَرِد له من الأعلى... وهكذا. ولكن وجه الملاحظة أن جهاز الإدارة والتنفيذ هذا قد أدمجت فيه سائر وظائف الدولة الأخرى من سياسية وتشريعية ورقابية وغيرها.

وكان الرئيس المختار بالاستفتاء الشعبي تتركز فيه سلطات التقرير والتنفيذ وهو وحده المستفتى عليه، ويسوغ له ممارسة هذه السلطات بالوصف التمثيلي الشعبي المستمد من الاستفتاء العام. وباستثناء دستور 1956 الذي عاجلته الوحدة المصرية السورية في 1958 فلم يبقَ إلا عامين، باستثناء هذا الدستور، فإن جميع الدساتير التالية والإعلانات الدستورية كانت تصدر بقرارات من رئيس الجمهورية. وإن متابعة حجم سلطات رئيس الجمهورية واختصاصاته في التقرير والتنفيذ تكشف عن هذا التركيز الشديد للسلطات.

ومن جهة ثالثة، فنحن لا نرى فيما أنشأ نظام الثورة من تنظيمات سياسية أنها كانت أحزابًا ولا تنظيمات سياسية. إن التنظيم السياسي الوحيد -في ظني- الذي كان تنظيمًا سياسيًّا فعلًا وأنشأه رجال الثورة، كان هو تنظيم «الضباط الأحرار» وهو الذي به أمكن السيطرة على جهاز الدولة وقيام الثورة في 23 يوليو 1952، وتحقق به الانتقال إلى قيادة أجهزة الدولة وإداراتها، وأدى التنظيم وظيفته وفقد وجوده بإتمامها. ثم نشأ مجلس قيادة الثورة، وهو تكوين من تكوينات الدولة رسمت له وظائف أشار إليها الإعلان الدستوري لسنة 1953 بوصفه من المؤسسات التي تمارس سلطة الدولة. وأنشئت هيئة التحرير بحسبانها تجمعًا للشعب المصري بديلًا عن الأحزاب الملغاة.

ثم ذوت هيئة التحرير وألغي مجلس قيادة الثورة مع دستور 1956، وبموجب هذا الدستور أنشئ تنظيم «الاتحاد القومي» الذي يشكله المواطنون وله وحده حق الترشيح لعضوية المجلس النيابي. وكان رئيس الجمهورية هو رئيسه وواضع نظمه، وقد شُكل في مايو 1957 وأعيد تشكيله بالانتخاب في 1959 بعد الوحدة التي جرت بين مصر وسوريا، وبدئ بالتفكير في العدول عن صيغته في 1961 وأعلن عن الاتحاد الاشتراكي في 1962، أشير إليه في دستور 1964 المؤقت وشُكل بالانتخاب أولًا ثم أعيد تشكيله بالتعيين في 1965 ثم أعيد تشكيله بالانتخاب في 1968.

إن وظيفة التنظيم السياسي أنه هو الجهاز الذي يرسم التوجهات السياسية العامة ويحدد المطالب العامة التي يرى صالح الجماعة في تقريرها في مرحلة تاريخية معينة، ويشكل تحققها الاستجابة الحميدة لتحديات الواقع المعيش في هذه المرحلة. وكل ذلك وَفْقًا للرؤية الثقافية والسياسية والاجتماعية التي تتبناها الجماعة التي يعبر عنها جهاز التنظيم، سواءً كانت الجماعة الوطنية العامة أو واحدة من الجماعات والمصالح الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية الموجودة في المجتمع. والتنظيم يحتك بهذه الجماعة التي يعبر عنها ويدرك مطالبها وردود

أفعالها ويعكس أزماتها ويترجم طموحاتها. كما أنه يتخذ وسائل الدعوة لهذه المطالب المتبناة لتصير بالتأييد الشعبي قوة قادرة على فرض النفوذ وتقرير السياسات.

هذه الوظائف في الفترة من 1952 إلى 1970 كانت أجهزة إدارة الدولة هي من يقوم بها. كان جهاز الدولة متين البنيان فائق القدرة مدربًا على حكومة الناس، ولم يمضِ وقت طويل حتى كان هو من يجمع قياسات الرأي العام لرئاسته الجديدة التي تلاءم معها، وهو من يقوم بتنفيذ سياساتها والدعوة لها، وكانت رئاسة الدولة وما توافر لها من تشكيلات جديدة هي من يصنع القرارات السياسية ويرسم التوجهات العامة، وأعيد بناء أجهزة الأمن السياسي بما يناسب هذه الوظائف السياسية، جمعًا للمعلومات وتهيئة لرسم السياسات وضمانًا لفاعلية القرارات وحماية لها.

ونحن نلحظ أن أخطر ما اتخذته قيادة الثورة ورئاسة الدولة من قرارات سياسية، وترتب عليها آثار سياسية بالغة الأثر في تحديد مصائر الشعب والوطن -أخطر ما اتخذ من ذلك كان في وقت غاب فيه التنظيم السياسي تمامًا أو كاد أن يكون غائبًا- وهو على التحديد قرار تأميم قناة السويس في يوليو 1956، إذ كانت هيئة التحرير قد ذوت ولم ينشأ بعد الاتحاد القومي، وقرارات التأميم الكبرى في يوليو 1961، إذ كان الاتحاد القومي قد ذوى ولم ينشأ بعد الاتحاد الاشتراكي.

وأدى ذلك إلى اندماج الوظيفة السياسية في الوظيفة الإدارية من حيث الأجهزة المنوط بها ذلك، وآل الأمر إلى قيام أجهزة الأمن بدورها الفعال في هذا الأداء السياسي التنفيذي المتوحد.

•• رابعًا:

لكي نفهم الظواهر السابقة في سياقها التاريخي، علينا أن نتفحص وظائف أجهزة الدولة المصرية قبل قيام ثورة 23 يوليو 1952، لنعرف ما إذا كانت هذه الملامح التي تكشَّف عنها البناء التنظيمي للثورة قد تولدت عن نظام الثورة ونشأت به إنشاءً، أم كانت هذه الملامح متهيئة للظهور من قبل وذات جذور سابقة.

إن نظام ثورة 23 يوليو 1952 لم يخلق هذه الظواهر، فهي قديمة وهي في مصر تدعمها الجغرافيا السياسية، مصر الواحة الكبيرة المحصورة بين الصحاري والبوادي، ومصر السهل المنبسط الذي يحكمه ويتحكم فيه مصدر ري وحيد، ولما سأل هارون الرشيد فقيه مصر الليث بن سعد عما تصلح به مصر، فقال «جريان النيل وصلاح الحاكم».

إن جهاز إدارة الدولة في مصر، إن كان يستمد قوته التقليدية من أوضاع الجغرافيا السياسية فقد أضيف عليه من أسباب القوة والدعم منذ بدايات القرن التاسع عشر في عهد محمد علي ما زاده هيمنة وجبروتًا. فإن ظهور الجماعات القومية المتحدة في أوروبا الحديثة ونشوء الدول القومية هناك، كان قد دعم أبنية الدولة المركزية في أوروبا وطفر بأساليب الحكم المركزي وطورها هناك، وانتقلت هذه الخبرة إلى مصر في بدايات القرن التاسع عشر على أيدي محمد علي، لتخدم مشروع نهوض وبناء مجتمع ودولة ذات جيش مسلح تسليحًا حديثًا وذات مشروع سياسي طموح، فثمة مشروع سياسي يقتضي تمركز السلطة وتقويتها، وثمة خبرة مجتمعات وتجارب تطبيق سبقت في دول صارت ذات احتكاك بمصر والدولة العثمانية، ويمكن الاستفادة من هذه التجارب.

وكذلك فإن التطور العلمي والتقني كان يغذي مركزية السلطة ويمنحها إمكانات الشمول والإحاطة، ومن أهم ذلك التقدم الذي حدث في وسائل

النقل وفي الاتصالات، وهما يمكنان من سرعة تبادل المعلومات مما يزيد السلطة المركزية قدرة على جمع المعارف والتدخل في التفصيلات وإصدار القرارات والربط المباشر للأطراف بالمركز، وكذلك سرعة النقل سواء كان ذلك تبادل ماديات أو كان تحريكًا لقوات وفرق عسكرية.

والجانب الآخر في الخبرات الحديثة، كان جانبًا تنظيميًّا وإداريًّا يتعلق بأساليب تقسيم العمل. إن ما حدث في الصناعات من تقسيم للعمل حدث مثله في الإدارة الحكومية وفي بناء الجيوش. وتنظيم القوات المسلحة لم يعد إضافة عددية بسيطة للمشاة والفرسان وحملة السيوف والحراب والرماح، ولكنه صار تركيبًا عضويًّا متكاملًا ومتآزرًا لتخصصات متباينة من هؤلاء المشار إليهم مع سلاح المدفعية وغيره، وإن حروب الفترة النابوليونية في أوروبا أسفرت عن تقدم جوهري في الأساليب الحديثة لبناء الجيوش.

وحدث ذلك بطريقة مشابهة بالنسبة لنظم الإدارة الحديثة وتوزيع العمل الواحد عبر مراحل متميزة في تشكله طبقًا لتخصصات إدارية ونوعية متباينة، وقد دفع هذا الأسلوب قدرات الإدارة الحديثة دفعات قوية زادت من إمكانات تركز السلطة ذاتها واتصالها المباشر بتفاصيل العمل في مجالاته النوعية ومجالاته المحلية الإقليمية المتعددة.

لقد تمددت الدولة المركزية، وبخاصة في النصف الأخير من القرن التاسع عشر، وزاد تمددها من بعد، وذلك من وجهين:

الوجه الأول: هو شمول نشاطها أنواع الخدمات المستخدمة وأنواع الخدمات التي كانت في الأساس تقوم بها الهيئات الأهلية، مثل جهات التعليم كالكتاتيب وهيئاته الكبرى كالأزهر مما كان ذا إدارة ذاتية في الأساس ويمول من ريع الأوقاف، وكان إشراف دولة محمد علي على التعليم إنما يتعلق بما يخص ما له صلة بالجيش ومؤسسات الإدارة الجديدة للدولة، وليس التعليم العام.

وكذلـك إدارة المرافـق القليلة التي كانت لازمة للأهالي بالنسـبة للسـقاية ودور الرعايـة الصحيـة، وكل ذلك انتقل بالتدريج -القديم منـه والحديث- إلى إدارة الدولة وإشرافها.

والوجـه الثاني: يتعلـق بالهيئات المشـخصة للجماعات الفرعيـة في المجتمع، كانت هذه الهيئات في بدايات القرن التاسع عشر تتمثل أساسًا في نقابات الطوائف والطرق الصوفية والهيئات المالية والأوقاف. وبدأت سلطة الدولة المركزية تنمو على حسـاب هذه الهيئات وتقودها الدولة بما تقدمه من خدمات وما تصدره من قرارات وما تمارسه من وجوه إشراف، كل ذلك يخصم من وظائف هذه الجهات ويقلل من مجال نشاطها ويضعف من الأهمية الاجتماعية لبقائها.

ثـم تحول الأمر على مـدى النصف الأول من القرن العشريـن إلى نوع هيمنة مـن الدولـة وإشراف على هذه الهيئات وفرض وجوه وصاية على نشـاطها وعلى تشـكيلاتها. ولم يقتصر الأمر على الهيئـات الأهلية التقليدية مثل الطرق الصوفية والأوقـاف وهيئـات المِلل، ولكن امتد طبعًـا إلى الهيئات الأهلية المنشـأة حديثًا، مثـل الجمعيات والتعاونيات والنقابات العمالية والنقابات المهنية، وهذه الهيئات كانـت كلها تشـكيلات حديثة ظهرت في نهايات القرن التاسـع عـشر وبدايات القـرن العشريـن في إطار نـوع من الإباحـة القانونيـة والتشريعية الفسـيحة، ثم بدأت القيود التشريعية تظهر متدرجة ونامية على مدى النصف الأول من القرن العشرين.

إن كل ما أردت أن أبيِّنه أن الدولة المركزية الحديثة بسلطاتها الشاملة وبقدراتها المسـتوعبة وبميلها الاحتكاري لتنظيم الجماعة وبتفردها المؤسـسي، لم يكن ذلك نبتًـا ناصريًّـا ولا كان من مواليد ثورة 23 يوليو، إنما بـدا ونما من قبل ذلك بأكثر من قرن، وكانت ثورة 23 يوليو في ذلك تابعة ومسـبوقة، وإن كانت هذه الثورة نمت بهذه الخصائص وجرت بها خطوات بعيدة غير مسبوقة.

وكان المـؤشر في الرسـم البياني الذي يبين سـيطرة الدولـة المركزية وإشرافها وسـعيها للتفرد على حسـاب الجماعات الأهلية، كان المؤشر أثناء ثورة 23 يوليو أحـدّ وأسرع صعـودًا، ولكنه كان يشـكل اسـتمرارًا، ولم يكن يشـكل انكسـارًا للخط البياني ولا تغييرًا لتوجهه السابق.

•• خامسًا:

مـع إعادة بنـاء أجهزة إدارة الدولـة على نهج حديث، ومع نموها وتوسـعها وانتشـار نفوذها المركزي، بقيت السـلطة فردية على رأس الدولة وعلى رأس كل مـن أجهزتهـا، وبقيت الشرعية مسـتمدة من هذه السـلطة الفرديـة، وبقيت قوة الدفع صادرة عنها. وكما سبقت الإشارة في الفصل السابق عرف نظام محمد علي عددًا من المجالس التي تتداول النظر فيما يعرض من أمور، ولكنها كانت مجالس معينـة منـه وكانـت ذات وظيفة استشـارية، وأنشـأ الخديو إسـماعيل في 1866 مجلس شـورى النواب وكان منتخبًا، ولكنه كان مجلسًا استشاريًّا يشارك في اتخاذ القرار ولا يراقب سلطة التنفيذ، ودستور العرابيين صدر في 1881 وأنشأ مجلسًا تشريعيًّا حقيقيًّا عصف به الاحتلال الإنجليزي في 1882، وبعدها نشأ مجلسان استشاريان، مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، الأول بالانتخاب والثاني بالانتخاب والتعيين، ولكن لم يكن لأي من ذلك سلطة تشريع ولا رقابة.

لذلـك كان نمـو جهـاز الإدارة الحديـث وتوسـعه سـابقًا عـلى نمـو الجهاز التشريعي وتطوره، الأول بدأ قبل ثلاثينيات القرن التاسـع عشر، والثاني بدأ في عشرينيـات القرن العشريـن. وعندما قامت ثورة 23 يوليـو 1952، كان جهاز الإدارة المركزي الحديث قد بلغ من عمره نحو مائة وعشرين سنة متصل الوجود والنمـو، وكان المجلـس التشريعي الرقابي ذو الوجود المسـتقل قد بلغ من عمره بضع سنوات متقطعة على مدى الثلاثين سنة الأخيرة.

لقد عرفت الثلاثون سنة التي عاشها دستور 1923 بمجلسيه التشريعيين (النواب والشيوخ)، عرفت عشرة انتخابات أنشأت عشرة مجالس نواب، كلها كان يُحَل قبل انتهاء مدته ما عدا المجلس قبل الأخير (1945 - 1949) الذي لم تمثل فيه المعارضة الحزبية إلا ببضعة أفراد ولم يدخله حزب الوفد ذو الأغلبية التقليدية في الانتخابات الحرة وقتها. ولم يستطع مجلس واحد أن يستخدم سلطته الدستورية في إسقاط حكومة واحدة.

ومن جهة ثانية، فإن تفرد الحاكم بالسلطة لا يعني انطلاق سلطته من القيود كلها وتفلتها من الضغوط، لأن تفرد الحاكم يعني أن القرار يصدر منه وحده، ولكنه يمكن أن يكون رشيدًا يدخل في حسابه ما يمتد إليه بصره وبصيرته من تقديرات لاعتبارات المواءمة ووزن الأمور وتقدير مواقف القوى المختلفة، وليس التفرد مما يعني استفتاء المزاج والهوى، بل يعني أن تقدير الموازين التي يصدر القرار على هديها إنما يملكه صاحب القرار الفردي وحده في نهاية الأمر، وقراره يصدر عن مشيئته وحده.

وبهذا الوصف يمكن القول بأن الوالي الذي كان يحكم مصر حتى نهاية القرن الثامن عشر، كان صاحب سلطة متفردة، ولكن تفرده هذا يكون محكومًا بأن تدور إرادته في إطار الصالح العثماني العام الذي يقدره الباب العالي في استامبول، وأن يكون مقيدًا بما يتناسب ولا يتعارض تعارضًا جوهريًا مع إرادة كبار بكوات المماليك في مصر، بحسبان أن حكم مصر في الإطار العثماني، كان يدور على وفق إرادة مشتركة للوالي المعيَّن من الدولة العثمانية وللقوة والسياسية المحلية في مصر الممثلة في بكوات المماليك. فلهو نوع من الحكم «الثنائي» إن صح هذا التعبير.

فلما تولى محمد علي الحكم في 1805، أمكن له في 1811 أن يتخلص من المماليك بوصفهم قوة مشاركة ومنافسة لتفرده بالسلطة، ثم تمكن من التخلص من قوة النخب المصرية الأهلية المتمثلة في العلماء والشيوخ، وكذلك قوة الجند

الألبـان والإنكشـارية بوصف هـؤلاء -كل فيما يخصه- يشـكل مكنه مشـاركة في السـلطة. وتفـردت حكومـة محمد عـلي مع إنشـائه الجيش المصري منذ سـنة 1820.

ومـن ذلـك التاريخ التقريبي صارت سـلطة والي مـصر وخديويها في الإطار العثماني العام سـلطة فردية، تقبل وجود ضغـوط عليها وتقبل تقدير الإمكانات المتاحـة وحسـابها، ولكنها تظل في إطار السـلطة الفردية التـي تصدر عن حاكم يملـك إصدار القرار ويملك في النهاية حسـم ملاءماتـه وترجيح توازناته، بغير مشاركة منظمة له.

فلـما احتـل الإنجليز مصر، وجـدت قوتان سياسـيتان، مما أطلـق عليه أحمد لطفي السـيد السـلطة الشرعيـة التي يمثلهـا الخديـوي، والسـلطة الفعلية التي يمثلها المعتمد البريطاني مسـتندًا لجيش الاحتلال، وكلتا السـلطتين لا يسـتطيع الواحـد منهما أن يزيح الآخر في الظروف السياسـية والتاريخية التي كانت قائمة في الداخـل والخارج. ودارت القرارات السياسـية في هـذا الإطار من الازدواج والتزاحم والتباعد.

ومع ثورة 1919 -وباختصار شديد- وجدت في مجال سلطة الحكم قوة ثالثة مشـاركة للقوتين السابقتين، وهي قوة الحركة الوطنية التي صارت ممثلة للجماعة المصرية في سعيها إلى الاستقلال. والثورة لم تستطع أن تقضي عليها أي من القوتين السـابقتين، فبقـي الملك على رأس الدولـة صاحب قرار يتعلـق بالشرعية، وبقي الإنجليز قوة «بالفعل» بقواتهم المسلحة، وصيغ التنظيم الدستوري بما يمكِّن من الإفسـاح للصراع وللتحرك السـياسي من خلال هذا الصراع بين القوى الثلاثة. وقامـت الضغـوط المتبادلة والتحالفـات المتنقلة بين الملك والوفـد على الإنجليز أو بين الملك والإنجليز على الوفد وحلفاء الإنجليز على الملك... وهكذا، فكانت كلما تقاربت قوتان استبعدت القوة الثالثة... وهكذا.

ثـم قامت ثورة 23 يوليـو 1952، وما لبث الوضـع أن أوجد صورة مختلفة تمامًا عن المرحلتين السابقتين، وصارت على الوجه الآتي:

- لقـد ألغيت الملكية، وصـارت قوة ثورة 23 يوليـو 1952 هي من يمارس السلطة السابقة للملك وللسراي، وتمثل ذلك في مجلس قيادة الثورة حتى صدور دستور 1956، ثم تمثل في رئاسة الجمهورية بعد ذلك.

- وجلـت القـوات الإنجليزية عـن مصر بموجـب اتفاقية أكتوبـر 1954، وتـم الجـلاء كاملا وفعلا في يونيه 1956، ثم حدث العـدوان الثلاثي في أكتوبر 1956 بعـد تأميم قناة السـويس ثم جلـت قوات العدوان في ديسـمبر 1956. ولم تعد هناك سـلطة فعلية بالمعنى الذي أطلقه أحمد لطفي السـيد في بداية القرن العشرين على الاحتلال العسكري الأجنبي.

•• سادسًا:

- ورثـت ثـورة 23 يوليـو هـذه القـوى الثلاث التـي كانت تتنازع السـلطة وتمارسـها بالصراع أو بالتوافق، وتتشـكل الأوضاع السياسية وفقًا لحصيلة هذه النتائج والصراع والتوافق ولكن السؤال هو كيف ورثتها كلها، وكيف استطاعت أن تـرث القـوة ونقيضها معًا؟ فإن هذا أمر لا يتعلق بـالإرادة والاختيار، ولكنه يتعلق بالاستطاعة والقدرة.

إن الحالات التي أشرت إليها في سـوابق التاريخ المصري الحديث، قبل محمد علي وبعد الاحتلال الإنجليزي وفي ظل نظام ثورة 1919، هذه الحالات قامت فيها المشـاركة في السـلطة أو المزاحمة عليها، قامت لا بموجب رغبة ولا باختيار جرى في تقرير هذا النظام، ولكنها قامت بموجب وجود أكثر من قوة سياسـية، كل منها قادر على ممارسة السلطة وغير قادر على إزاحة الآخر، فجرت المشاركة إما بطريق المزاحمة؛ أي بممارسـة الضغوط المتبادلة مع كل حادث يحدث لفرض

الأرجحيـة من قـوة على قوة أخـرى، أو بطريق التـداول بتبـادل الأرجحية عن طريق تغيير الوزارات وتعديلها حسـب النـوازل التي تطرأ وما يمهد لذلك من انتخابـات يتقرر أن تكون نزيهة أو مزيفة ولكنهـا تعكس درجات توازن القوى السياسية المتشاركة والمتعارضة في كل حين.

ولمـا قامـت ثـورة 23 يوليـو أسـقطت الملك وحل مجلـس قيادة الثـورة محل المؤسسـة الملكيـة، ثـم حققت ذروة ما سـعت إليـه الحركة الوطنيـة المصرية منذ 1882 وهو إجلاء الاحتلال العسكري البريطاني عن مصر، ويسر لها ذلك الأمر أن لم يعد هناك «ملك» يقصي الحركة الوطنية من الحكم ويستبدل بها حكومة من الحكومات غـير المعادية للإنجليز. وأن ثورة 23 يوليو بهذين الإجراءين ورثت وظيفة الوفد في قيادة الحركة الوطنية. وكان الوفد قد قام لتحقيق رسالة تاريخية هـي إجـلاء الإنجليـز وتحقيق اسـتقلال مـصر، وكانت رسـالته الثانيـة المتعلقة بالديمقراطية تتضمن في جوهرها إزاحة السـلطة الملكية، أي محاصرتها في أضيق نطاق ممكن.

إننـا نعرف في نظم الغرب أن القوى السياسـية التي تتشـارك أو تتزاحم على السلطة إنما تتحدد وتتشكل باعتبار أن كلا منها يمثل «قسمًا» من الأمة من حيث المصالـح الاجتماعيـة أو الاقتصادية، وليـس منها فيما أظن واحـدة تعبر وحدها عـن المصلحـة الوطنية في عمومهـا، لأن الصالح الوطني العام آمن ومسـتقر بما صـارت إليه هـذه المجتمعات من قوة ومنعة وقدرة لا على تأمين مصالحها بعيدة المـدى فقـط، ولكن قدرة عـلى فرض هذه المصالـح بعيدة المدى عـلى الآخرين. فصـارت الانتماءات الداخلية للجماعات الفرعيـة التي يتكون منها المجتمع هي ما يجمع الناس في السـعي لتحقيق المكاسب الأكبر والوجود الأقوى في مواجهة القـوى الاجتماعيـة الأخرى، وتبلـورت هذه القـوى تاريخيًّا في إطـار تكوينات سياسـية محددة بما لا يسـتطيع أي منهـا أن ينفي الآخر. أقصـد بذلك طبعًا دول أوروبـا الغربيـة وشـمال أمريكا، وهي الـدول والمجتمعات التـي صيغت النظم

الديمقراطية والدستورية في ضوء تجاربها، وصارت هذه الدول والمجتمعات هي نموذج الممارسة الصحيحة لهذه النظم، وهي صحيحة لأن النظم ذاتها قدّت على قدِّها وصيغت وفقًا لتجاربها.

أما نحن في مصر وفي بلاد العرب والمسلمين وفي كل بلاد آسيا وإفريقيا، نحن من الأمم غير الآمنة، لا على مجتمعاتها ولا على شعوبها، لا على أرضها ولا على ثرواتها ولا على ثقافتها. هذه المجتمعات والشعوب والأمم غير الآمنة التي عرفت أزمات حادة تتعلق بالأمن القومي لها على مدى القرنين الأخيرين، هذه الجماعات إنما تتحرك حركتها السياسية الأساسية في إطار التجمع على مستوى الجماعة السياسية الوطنية لتقاوم مخاطر الخارج ولمحاولة فرض عصمتها ومناعتها على قوى الخارج المهددة لها.

والحاصل أن الجماعات الوطنية في بلادنا العربية والإسلامية، استشعرت أقصى درجات الخطر على أمنها من نهايات القرن الثامن عشر، بالتوغل الروسي تجاه الجنوب في بلاد الفرس والعثمانيين، وبالتوغل البريطاني من الهند تجاه الشمال في هذه البلاد ذاتها، وبالتهديد والاقتحام الذي جرى من فرنسا لمصر (1798) ثم الجزائر (1830) وكانت المقاومة ترد من الحكومات المعبرة عن الجماعة الوطنية، وهذا ما يفسر إصلاحات محمد علي ومحمود الثاني وغيرهما في النصف الأول للقرن التاسع عشر.

فلما سقطت مقاومة الدول والحكومات على مدى القرن التاسع عشر، بدأت تظهر حركات المقاومة الشعبية بتنظيمات شعبية وأهلية تستهدف تجميع الأمة للقيام بذات الوظائف التي فشلت الحكومات في أدائها. ومن هذه التنظيمات مثلًا الحزب الوطني القديم الذي ظهر في مصر أيام العرابيين، وحركة عبدالقادر الجزائري في الجزائر، وحركة محمد أحمد في السودان، وحركة السنوسي في ليبيا والصحراء الإفريقية الكبرى لبلاد المغرب العربي... وهكذا. كما نرى ذلك في

حزب المؤتمر الهندي وعصبة الإسلاميين هناك. هنا نحن لا نكون أمام حزب أو أحـزاب بالمعنى الذي أطلقته نظم أوروبا الغربية على التجمعات السياسـية بها. لأن تجمعاتهم السياسـية في بلادهم الآمنة كانت تجمعات للجماعات الفرعية في المجتمع سواء الرأسماليون أو العمال أو غير ذلك. أما في بلادنا فقد كانت تجمعات تشـخص الجماعة الوطنية العامة في سـعيها للتماسـك ولصد مخاطر الخارج التي صارت متحققة بالنسبة لبعض بلادنا أو وشيكة التحقق بالنسبة للبعض الآخر. هي جماعات بديلة عن الدولة السـاقطة أو عن الدول التي عجزت عن أن تقوم بأداء وظيفتها الأساسية في حماية أمن الجماعة.

ومن هنا تبدو معقولية فكرة التنظيم السـياسي الواحد التي ظهرت في غالب الأمـم السـاعية إلى الاسـتقلال، بعـد أن غزتها الجيوش الأجنبية وسـيطرت على حكوماتهـا ودولهـا، من حـزب المؤتمـر في الهند إلى حـزب الكونتانـج في الصين (ثم الحزب الشـيوعي الصيني) إلى جبهة التحريـر الجزائرية إلى أحزاب التحرير في إفريقيـا جنـوب الصحراء، لأن التنظيـم الواحد هنا قام بديـلا عن الدولة في تشخيص الجماعة الوطنية بعامة، وقام بديلا عنها في السعي لاسترداد الاستقلال وإجلاء النفوذ الأجنبي.

والحزب الواحد أو التنظيم الواحد هنا لم يكن يعني منع قيام تنظيمات أخرى، ولا كان أي مـن هذه الأحزاب أو التنظيمات يقدر على منع قيام منافس له أو أي حزب أو تنظيم آخر، لأنه لم يكن يملك إرادة الدولة القادرة على المنع، إنما كانت واحديـة آتيـة من تعبيره عن الجماعة كلها وسـعيه لتحقيق مـا اجتمعت عليه من طموح ومقاصد تقتضيها المرحلة التاريخية التي كانت قائمة، ومن مصداقية هذا السعي واطمئنان الغالبية الغالبة في الجماعة إلى صدق مسعاه، وعزوفهم عن قيام منافس له، وقد وجدت فعلا تنظيمات أخرى معه ولكنها لم تكن شيئًا. كما توجد تنظيمات وأحزاب فيما عرف باسـم نظام الحزبين في بعض ديمقراطيات الغرب، فالواحدية المقصودة هنا هي واحدية سياسـية وليسـت قانونية، واحدية بالفعل

وليس بالشرع. إنني أقصد التنظيم الواحد بمعنى أنه التنظيم «الجامع» وليس التنظيم «الوحيد».

•• سابعًا:

وفي مصر، فإن أول ما ظهر في مصر كان ما سمي «الحزب الوطني» القديم أيام العرابيين. ولفظ «الحزب» كان يشير بمعناه اللغوي إلى «الجماعة»، وهو لا يشير إلى ما يشير إليه اللفظ المقابل في اللغات الأوروبية من معنى «القسم» ونحن نقول الحزب الوطني بذات المعنى المقصود بعبارة «الجماعة الوطنية»، وكما تُستخدم الآن عبارة «الجماعة الإسلامية». ولم يظهر تنظيم يحمل هذا المعنى إلا مع بدوِّ السيطرة الأجنبية على مصر في نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن التاسع عشر، ثم مع الاحتلال البريطاني في بداية القرن العشرين على يدي مصطفى كامل ومحمد فريد.

ثم ظهر «الوفد المصري» مع ثورة 1919 وكان تحدد للفظ الحزب معناه الاصطلاحي المقابل للفظ الأوربي بحسبان الحزب يكون قسمًا بين أقسام، فلم يطلق الوفد على نفسه قط أنه حزب من أحزاب ولم يعترف قط بأنه كذلك. كان دائم التعبير عن نفسه بعبارة «الوفد المصري» باعتباره «وفدًا» موفدًا من الأمة بموجب وكالته عنها «للسعي في تحقيق استقلال مصر استقلالًا تامًّا» حيثما وجد إلى السعي سبيلًا. ولازمه هذا الإصرار على عدم اعتباره حزبًا حتى نهايته، وحتى عندما قامت ثورة 23 يوليو وأصدرت قانونًا للأحزاب وألزمت الأحزاب القائمة بتقديم طلباتها للاعتداد بوجودها وبقائها، عندما حدث ذلك وانصاع له الوفد، تقدم بطلب للاعتداد بوجوده بوصفه حزبًا بناءً على قانون الأحزاب، ومع ذلك صدَّر طلبه بعبارته التقليدية «إن الوفد المصري» بغير أن يسبقه لفظ الحزب، وكان ذلك في سنة 1953.

ولم يقبل أن يضيف لفظ الحزب إلى اسمه إلا في تشكيل الوفد في السبعينيات وهو تشكيل يفصل بينه وبين التشكيل الأول عشرات السنين وظروف وأهداف وعضوية مغايرة وهما لا يتفقان إلا في الاسم، وكانت دولة الخمسينيات والستينيات قد نازعته صفته، صفة «الوفد» الممثل للجماعة السياسية في عمومها والمشخص المؤسسي لها.

وهذا ما حدث أيضًا مع جماعة الإخوان المسلمين، فلم تعتبر نفسها حزبًا قط في عهدها الأول، وكان ذلك جليًّا في كلمات المرشد العام المؤسس لها الشيخ حسن البنا، كان ينكر كونها حزبًا من الأحزاب «أو طريقة من الطرق» بما يعني أنها كانت تعتبر نفسها ممثلًا ومشخصًا سياسيًّا لجماعة المسلمين.

ومما يتعين ملاحظته من ذلك أن التنظيمات السياسية التي جمعت مثلا جماهير وحركات شعبية واسعة النطاق وعبرت عن جموع كثيفة، كانت تنكر على نفسها وصف «الحزب» بدلالته الاصطلاحية الغربية التي انتقلت إلينا، وسادت في الفهم السياسي.

والحاصل أن ثورة 23 يوليو 1952 استجابت لمطالب الحركة الوطنية السابقة عليها، وأنجزت منها ما كان على مشارف الإنجاز، وهو إجلاء الاحتلال العسكري البريطاني عن مصر، واسترداد الاستقلال السياسي لمصر. وتحقق كل ذلك كاملًا في السنوات الأربع الأولى من عهدها. ثم لم تلبث أن طورت أهداف الحركة الوطنية وهي في موقع السلطة السياسية، فقادت حركة مقاومة الأحلاف العسكرية التي كانت دول الغرب الاستعمارية تسعى لفرضها على شعوب آسيا وإفريقيا، وقد فرضتها فعلا بما عرف بحلف بغداد وحلف مانيلا، ثم ساهمت مساهمة فعالة في بناء تجمع دولي من الدول حديثة العهد بالاستقلال لضمان موقف عدم الانحياز في الصراع الدولي بين دول الكتلة الشيوعية ودول

الكتلة الرأسمالية، وأقدمت على النهوض بالاقتصاد لدعم الأساس الاقتصادي للاستقلال السياسي.

لذلك تكون ثورة 23 يوليو قد ورثت باستحقاق وجدارة قيادة حركة التحرر الوطني في صورتها المطورة المتلائمة مع ظروف النصف الثاني من القرن العشرين، وتكون قد استردت للدولة وظيفتها الأساسية التي تقوم عليها وهي حفظ الأمن القومي للجماعة السياسية، واستردت للدولة دورها السياسي في كونها المشخص المؤسسي للجماعة السياسية، كل هذا صواب.

والصواب أيضًا، أن سعي الثورة لإنشاء تنظيم سياسي واحد، لم يكن بدعًا ولا شذوذًا في سياق السوابق المشار إليها، وبحسبان أن الجماعة كانت لا تزال تخوض معارك الاستقلال، سياسية كانت أو اقتصادية أو ثقافية، وأن مخاطر الخارج عليها تظل محدقة، وبحسبان أن الدولة صارت متوجهة إلى أداء دورها في حراسة الأمن القومي ودعمه أفقيًّا بما اتخذت من سياسة عربية ودولية، ودعمه رأسيًّا بما شرعت في تنفيذه من مشروعات النهوض الاقتصادي المستقل فهي بقيت تؤدي وظيفتها في خوض المعارك دفاعًا عن الأمن القومي، مع فارق مهم هو أنها طورت هذه الوظيفة، بأن أجرت معارك الدفاع عن الأمن القومي خارج الحدود السياسية للدولة، ضد إسرائيل وضد الأحلاف العسكرية وضد ظاهرة الاستعمار بعامة.

إنما المشكل يبدو من عدد من الوجوه، أولها أن ثورة 23 يوليو لم تؤيد مفهوم التنظيم الجامع، بل جعلته التنظيم الوحيد، والتنظيم الجامع يعني -حسبما أقصد هنا- إنشاء تنظيم سياسي يعبر عن مجمل السياسات والطموحات التي تعبر في إطارها العام عن الجماعة الوطنية على أن تترك للأفراد حرية إنشاء ما يرون من تنظيمات تقوم على هوامش هذا التنظيم الجامع للدعم أو النقد أو الحث أو التعبير عن مطالب الجماعات الفرعية في المجتمع. وثورة 23 يوليو عندما

شُكلت تنظيماتها أقامت تنظيمًا وحيدًا وليس تنظيمًا جامعًا فقط، ومُنع قانونًا إنشاء أي تنظيم سياسي وفرض العقاب الجنائي على مخالفة هذا المنع. فلم تسمح بفتح ذرائع التفاعل الحي بين الجماعة السياسية والجماعات الفرعية المنتمية لها. والحق أن جامعية التنظيم لا يضمنها ولا يكفل تحققها الفعلي إلا بإتاحة فرص التحدي له من وجود تنظيمات أخرى. وأن منع التعدد هو ما يقضي على التنظيم «الجامع» لأن السلطة تستوعبه في هذه الحالة وتقضي عليه، وهذا ما أدى إلى المشكل التالي.

والمشكل التالي يبدو أيضًا من أن التنظيم الجامع الذي نادت به الثورة وأنشأته لم يكن تنظيمًا حقيقيًّا له استقلاليته وله وجوده المتميز عن سلطة الدولة، وذلك إذا نظرنا للأمر في الإطار العام لممارسة دامت ثمانية عشر عامًا وتنوعت فيها التنظيمات وتعدلت. وحسبما سبقت الإشارة كان كل من هذه التنظيمات في وقت وجوده يمثل واجهة لنشاط الدولة، فهو لا يرسم سياسة ولا يصدر قرارًا، بل يجري ذلك في رئاسة الجمهورية، وهو لا يحشد جمهورًا لأن ذلك تقوم به في الأساس أجهزة الإدارة المحلية، ولا يشيع فكرًا فإن ذلك تقوم به وسائل الإعلام، ولا يجمع معلومات لأن ذلك تقوم به أجهزة الأمن، وإن قام بأي من ذلك فهو جهد المقل يضاف قليله إلى الكثير الذي تقوم به أجهزة الدولة.

الفترة الناصرية من أول أيامها إلى آخرها تشكل ثماني عشرة سنة حتى وفاة الرئيس جمال عبد الناصر، أو تسع عشرة سنة حتى مايو 1971 عندما انفرد الرئيس أنور السادات بالسلطة وأعلن عدوله عن نمط التنظيم السياسي للدولة الذي كان معتمدًا ومتبعًا في الفترة الناصرية السابقة عليه، ومن ثم يكون مضى على نهاية هذه الفترة حتى الآن ما يشارف خمسًا وثلاثين سنة. وهذه الفترة الأخيرة هي من الطول بما يسمح بالقول بإمكان أن يتعدل خلالها ويتغير ما سبق إرساؤه في الثماني عشرة سنة السابقة عليها، فإن لم يكن قد حدث هذا التعديل والتغيير كاملًا بعد. فقد مضت المدد الكافية التي كانت تسمح بذلك، فإن ذلك

يترجح بـه الظن أن نظام الحكم خلال فترة ثورة 23 يوليو ليس مسئولًا وحده عن قيام هذا النمط من السلطة السياسية وإن الأمر لا بد أن يرجع إلى أوضاع تجاوز «السبب الناصري» كما اعتاد البعض أن يقول[1].

ومن جهة أخرى فإن قانون الأحزاب الذي صدر في 1977 كان يشترط لقيام حزب جديد أن يقدم طلبًا بذلك إلى لجنة الأحزاب وهي لجنة تتكون؛ وفيها رئيس مجلس الشورى وثلاثة وزراء منهم وزراء العدل والداخلية وشخصيات عامة، وهي لجنة الغالبية فيها للحكومة وحزبها. ولم يحدث من 1977 قط أن وافقت على ظهور حزب جديد، بل كانت ترفض دائمًا ثم تأتي الموافقة -إن أتت- من محكمة الأحزاب وهي محكمة تشكل بمجلس الدولة، ولكن فيها شخصيات عامة تختارها الحكومة بعدد الأعضاء القضاة فيها، وللجنة وقف الحزب أو صحيفته ولها طلب حله، وبقي هذا الوضع التشريعي قائمًا حتى قامت ثورة 25 يناير 2011.

ومن جهة أخرى فإنه بالنسبة للصحافة القومية، كانت تابعة للاتحاد الاشتراكي في الستينيات، فلما ألغي الاتحاد الاشتراكي وظهرت الأحزاب لم يمكن نقل تبعيتها إلى حزب الحكومة ولا إلى الحكومة ذاتها لأن ذلك يكون بمثابة تأميم أو سيطرة حكومية غير شعبية على الصحافة. فأنشئ مجلس الشورى بذات التعديل الدستوري الذي استبدل نظام الأحزاب بنظام الاتحاد الاشتراكي وذلك في 1981، ونيط بمجلس الصحافة التابع لمجلس الشورى أن يكون هو المهيمن على الصحف القومية، فحل مجلس الشورى محل الاتحاد الاشتراكي في إسباغ المظهر الشعبي على الصحافة القومية، مع بقائها بيد الحكومة.

(1) ملاحظة يكتبها المؤلف في 18 إبريل 2013، وهي أن المعارضة منذ وفاة عبد الناصر إلى الآن، أي على مدى ثلاث وأربعين سنة، لم تستطع أن تشكل تنظيمًا سياسيًا ذا وجود وأثر فعال وذا جماهيرية منتظمة ذات اعتبار، ولم يتشكل من هذا النوع إلا جماعة الإخوان المسلمين، وقد ثبت بعد توليها السلطة السياسية وبعد ثورة 25 يناير، أنها ليست تنظيمًا سياسيًا بقدر ما هي تنظيم دعوي.

ومن جهة أخرى، فإن فترة الرئيس السادات التي جرى بها التحول من وضع إلى وضع آخر - تحتاج إلى دراسة تجمع بين التخصص القانوني التشريعي وبين الإدراك التاريخي السياسي لأوضاع الفترة؛ لأنه -مع كل تحول في أشكال الحكم وصياغاته- كانت تصدر تشريعات تقنن إمكانيات تدخل الدولة وسيطرتها وتجرم أفعالًا غير منضبطة ولا محددة، مثلما حدث في قانون حماية الجبهة الداخلية، وقانون محكمة القيم والمدعي الاشتراكي وغير ذلك.

وكانت الإجراءات تُجرى بالتجربة والخطأ وتلمس ردود الفعل بحيث تحتفظ الدولة بالقدر الأكبر من جوهر سلطاتها مع تعديل في الأشكال والهياكل وتعديلات في العلاقات. وهذه المجموعة من القوانين هي ما اعتمد عليه الرئيس السادات بوصفها بديلًا عن حالة الطوارئ عندما ألغاها في نهايات حكمه. ولكن حالة الطوارئ فرضت من جديد عقب اغتيال الرئيس السادات في أكتوبر 1981. وبقيت مفروضةً حتى قيام ثورة 25 يناير 2011 فلم تنته إلا بعدها بشهور. كانت تمد سنة بسنة ثم صارت تمد ثلاث سنين بثلاث سنين. وحالة الطوارئ عرفتها مصر منذ سبتمبر 1939 وفرضت وألغيت ثم فرضت وهكذا، وعدد سنوات إلغائها بغير بديل من نوعها لا يجاوز السنوات الخمس طوال هذا المدى، وكذلك في ظل دستور 1971 لم تلغ قط بغير بديل من نوعها، والجديد في الأمر أنها كانت تفرض غالبًا بسبب حالة حرب أو بمناسبتها، ولكنها في المرة الأخيرة بقيت أكبر مدة متصلة في التاريخ المصري المعاصر، وكان ذلك جميعه بعد انتهاء حالة الحرب تمامًا وتوقيع اتفاق سلام مع إسرائيل وعدم نشوب حرب أخرى، وحالة الطوارئ تيسر للسلطة التنفيذية ممارسة شئون السلطة التشريعية والقضائية أيضًا، من حيث إصدار الأوامر العسكرية ومن حيث إجراءات القبض والاعتقالات والإحالة للمحاكم العسكرية أو محاكم أمن الدولة.

•• ثامنًا:

وفي النهايـة فإن وحدة القيادة في الدولة وفي الحزب ووحدة العناصر القيادية ولبقاء الأغلبية السـاحقة في مجلس الشـعب لحزب الحكومة على طول هذه المدة، كل ذلك يفيد حدوث الاندماج بين السـلطات التنفيذيـة والتشريعية والتكوين الحـزبي. ولا يمكـن ألَّا يتـم هـذا الاندمـاج إلا أن تكـون الأغلبيـة في المجلس التشريعـي قابلـة للتغيـير والتعديل من حيث الأشـخاص ومـن حيث الوصف الحـزبي ولا يمكـن ألا يتم الاندمـاج إلا إذا كانـت الأحزاب التـي تتولى الحكم متغـيرة. ولا يمكـن لجهـاز الإدارة الذي ينظـم الانتخابات أن يكـون محايدًا إلا إذا كان يرى احتمالًا لأن تكون السـلطة مجالًا للتداول بين الأحزاب المتنافسـة في الانتخابات.

والنتيجـة أنـنـا إذا قارنـا بـين النظـام السـياسي خلال المـدة الأساسـية لثورة 23 يوليـو، أي مـن 1952 إلى 1970، وبين مـدة الأربعين سـنة التالية، نلحظ طبعًا اختلافًا في رسـم هياكل السلطة ونوعًا من التوزيع للأدوار والمشاركات في اتخاذ القرار.

ولكـن يبقـى جوهر الاندمـاج بين سـلطتي التنفيذ والتشريع قائـمًا، وجوهر التوحد بين السـلطة المندمجة والحزب الحاكم قائمًا، فالسـلطة التنفيذية والسـلطة التشريعية والحزب الحاكم، هـم ثلاثة في الشكل وواحد في الجوهر.

ويبقـى جهاز إدارة الدولة بتشـعباته وامتداداته، هو المؤسسـة شـبه الوحيدة التي لا تقوم إزاءها مؤسسـات أخرى، لا أهلية ولا رسـمية، وأنه بموجب هذا التوحـد يمتلك السـلطة كاملة، سـواء بالانتخابـات أو بغيرهـا، وكل ما عداها ملحق بها تابع لها.

والحمد لله.

الفصل الرابع
أسلوب الانفراد بالسلطة
في عهدي السادات ومبارك

•• أولًا:

لابـد من الحديـث عن النظام الذي بدأ منه نظـام 1971، ولا يعني هذا أنهما نظـام واحـد ولا أن وجوه الشـبه بينهما توحـد بين مؤداهما. وعنـد ذكر مجالات الاقـتران ووجـوه التماثـل فلابد من الإشـارة إلى ما يميـز بينهـما، إن كان ثمة ما يميـز بينهـما. ونحن هنا أمام حركة تاريخ وأمـام تداخل لأحداث وتدافع لقوى سياسـية. ولا توجـد أبـدًا لحظة ينقطع فيها سـير الأحـداث تمامًا لتبـدأ أحداث جديـدة مغايرة بالمرة لما كان سـبق. وفي ذات الوقت فإن التداخل والاتصال بين الأحـداث عـبر مراحل التاريخ لا يجـوز أن يعمي أبصارنـا وبصائرنا عن وجوه الاختلاف التي جدت ولا عن إدراك الطابع العام الذي تغير. ولكل نظام سـاد في مرحلـة تاريخيـة معينة - جذور في المرحلة السـابقة عليه قبل ميلاده، كما أن له آثارًا ممتدة في المرحلة التالية بعد انتهائه.

وإن المعيـار الذي يظهر التماثـل أو الاختلاف، يتعلق بالمـؤدى العام والناتج الإجمالي لكل نظام سـاد في كل مرحلة تاريخية، بصرف النظر عن تشابه المفردات

التي يتكون منها النظام في جملته، كما أن هذا المعيار يستفاد لا من المفردات التي تقوم في أي بناء إجمالي بقدر ما يستفاد من نوع تبادل العلاقات بين هذه المفردات وأساليب التوظيف التي يستخدم فيها كل من هذه المفردات، ثم المآلات التي ينتجها نظام التوظيف وتبادل العلاقات والأهداف المرجوة. وقد يجد الناظر تشابهًا في تصميم المباني بالحجرات التكرارية والطرقات بينها، قد يجد تشابهًا في ذلك بين مباني المدارس ومباني المستشفيات ومباني الفنادق ومباني مصالح الحكومة، وحتى مباني السجون، وقد يمثل هذا التشابه في حجم الأبنية ما يجاوز نصف حجم المباني ويكاد يصل إلى ثلاثة الأرباع، ولكن شتان بينهما في الفروق والوظائف التي لا تخفى، وهى فروق تنفي تمامًا أي نسبة من نسب التشابه من حيث العدد أو الحجم.

ونحن هنا نتكلم عن الديمقراطية بوصفها السابق ذكره، وبحسبان أنها «تنظيم» لإدارة المجتمع وتشكيلاته الاجتماعية والسياسية، وهو على الأخص تنظيم لإدارة الدولة، وهذا أمر يتميز عن السياسات المتبعة، فيما يتعلق بمدى تحقيق الصالح الوطني العام والمصالح الشعبية المشتركة. ونحن عندما ناقشنا نظام جمال عبد الناصر في دراسة أخرى[1]، لم نكن نناقش السياسات الوطنية الاجتماعية التي تغياها هذا النظام وسار خطوات جادة في تحقيقها، بل ناقشنا الأمر من زاوية مدى كفاءة التنظيم الذي أسسته الدولة وقتها لحمل سياسات الاستقلال السياسي والتنمية الاجتماعية المستقلة ولحمل مشروع توحيد عربي استقلالي طموح. وناقشناها من زاوية ما مدى قدرة هذا التنظيم على حماية ما غنمته مصر من هذه السياسات فيما تحقق منها. وكانت خلاصة تلك الدراسة أنه لم يمكن ضمان بقاء السياسات الوطنية المتخذة إلا بتنظيم ديمقراطي.

(1) طارق البشري، الديمقراطية ونظام 23 يوليو.

وها نحن الآن -في عرض موضوع التنظيم الديمقراطي للنظام الذي تأسس في مصر في سنة 1971 - إنما نعمل على فحص الآليات التنظيمية لهذا التكوين في المرحلة التاريخية التي تبدأ من أول عهد الرئيس أنور السادات الذي خلف الرئيس جمال عبد الناصر في حكم مصر، وعلى مدى الثلاثين سنة أو الخمس والثلاثين اللاحقة لذلك، بحسبان أن هذه الفترة تشكل مرحلة تاريخية ذات تميز وذات خصائص سياسية واجتماعية، وبحسبانها أيضًا تشكل مرحلة في موضوع التنظيم الديمقراطي للدولة وللمجتمع. وإذا كانت المرحلة السابقة من 1952 حتى 1970 أظهرت أنه لا يمكن استبقاء السياسات الوطنية الاجتماعية بغير بناء ديمقراطي سليم، فإن هذه المرحلة التالية ستثبت إن شاء الله أنه لا يمكن بناء ديمقراطية سليمة بغير سياسات وطنية واجتماعية قويمة تستهدف الصالح الوطني العام وتحرير الإرادة السياسية من سيطرة القوى الدولية عليها وضغوطها، كما تستهدف توفير الحاجات الأساسية للشعب من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، والديمقراطية بناء، والبناء لا يمكن تشييده على أرض رخوة. وكذلك البناء الديمقراطي لا يمكن تشييده إلا على قاعدة سياسية اجتماعية تحتمل هذا البناء وتكفل له الثبات في ذات الوقت الذي يكفل البناء حماية هذه القاعدة.

•• ثانيًا:

إن مـا نلحظـه في النظم السياسـية، أن التنظيم السـياسي الـذي يتولى الحكم نتيجة ثورة يقوم بها، إنما يكسـب الدولة سـماته التنظيمية، وأنه بنمط تشـكيلاته الذاتيـة ونظـم علاقاته الداخلية بين أجزائه وأفراده وأسـاليب اتخـاذ القرار فيه، يشـبه الجنين الذي سـتخلق دولته على صورته عندما يولد ويقبض على السلطة، فإذا كانت أجهزة الدولة السـابقة موجودة واعتلاها لينفذ سياساته عن طريقها، فهو يحوِّر تنظيماتها إلى ما يتناسـب مع نظام العلاقات في التنظيم قبل وصوله إلى السـلطة في الدولة. وهو ينقل إليها نمط علاقات تنظيمية سـادت لديه وتكونت منها عادات ممارسـاته للعمل وطرائق نقل المعلومـات وتجميعها واتخاذ المواقف إزاءهـا وإصـدار القـرارات. وما كان صغـيرًا يصير كبيرًا وما كان بسـيطًا يصير مركبًا، ولكن على وَفْقِ ما كان كامنًا في الصورة الجنينية الأولى.

ونحن هنا أمام تنظيم سياسي نشأ سرًّا في جهاز الدولة الضارب ويحمل أهدافًا سياسـية معارضة للدولة التي نشـأ لحمايتهـا، ولكنه من الناحيـة الوظيفية يحمل خصائص التنظيم الإداري والعسـكري الضابط والمنضبط، بموجب عسكريته، وهـو يحمل في نسيجه العضـوي خصائص العلاقـات الوظيفية لأجهـزة إدارة الدولة، وخاصة في الشـأن العسـكري الذي يعتمد على الضبط والربط والمراعاة الدقيقة للرتب والأقدميات والتسلسل الهرمي واعتبار القيادة هي مصدر الدفع وغير ذلك. وهو تنظيم تحسـب قوة رجاله ليـس فقط بأثرهم داخل التنظيم ولا بعلاقاتهـم داخلـه وحدها، وليس فقط بشـعبيتهم بين جماهير لهم كما هو الشـأن في التنظيمات السياسـية المعلنة، ولكن قوتهم تحسـب أيضًا وفي الأسـاس بحجم ما يسـتطيعون تحريكه من قوى بالأمـر الإداري وبالتبعية الوظيفية وبالموقف في جهـاز إدارة الدولـة والموقع القيادي فيـه: وهذا التنظيم السـياسي الذي حمل في خلايـا تشـكيله وتكوينـه خصائص التنظيـم الإداري للدولة هو ذاتـه الذي قاد ثـورة واعتلى الحكم بعملية انقلابية داخل السـلطة أعـاد صياغة الدولة وأجهزة

إدارتها على صورته، فكانت الصلة بين التنظيم السياسي وبين جهاز إدارة الدولة صلة استنساخ متبادل، نشأ التنظيم السياسي على صورة جهاز الإدارة ثم صاغ التنظيم والجهاز على صورته المعدلة.

وظهر من السمات ما صاحب ثورة 23 يوليو من بعد حتى منتهاها بوفاة جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر سنة 1970 وما أعقب ذلك من تصفية لسياساتها بدأت من منتصف السبعينيات في عهد خلفه أنور السادات، ومن هذه السمات التي صاحبت الثورة على مدى الخمسينيات والستينيات، هي أن اندمجت القيادة السياسية في الرئاسة الإدارية، واندمجت وظائف الدولة التنفيذية والتشريعية، وانحصرت الرقابة القضائية في نطاق الشئون الجارية بما يخرج عنها ما يمس قرارات السياسة أو ما يقيد طلاقة اتخاذ القرارات ذات الأهمية السياسية أو ذات الأثر التنظيمي أو الإداري في تشكيل الوضع المؤسسي الجديد. وعرف نظام اللاحزب، أي النظام الذي لا يعتمد في اتخاذ القرارات السياسية على جماعة محددة يتشكل منها تنظيم سياسي يملك اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوجهات العامة معتمدًا على صلته المباشرة بقوى الرأي العام أو بالنخب والجماعات التي يتشكل منها الرأي العام الفعال.

•• ثالثًا:

نحن هنا لا نقوِّم نظام 23 يوليو من ناحية سياساته وتنظيمه لأداة الحكم، إنما نوضح سمات تنظيم المجتمع والدولة في هذه المرحلة، وهي السمات التي وُجِد عليها الحال عند بدء المرحلة محل هذه الدراسة، التي تبدأ من سنة 1971، ويتعين في هذا الصدد بيان بعض الأمور المنهجية، وأولها أنه عند تقويم نظام سياسي لا يمكن الفصل بين الجوانب التنظيمية وبين السياسات التي اتبعت ونفذت، ولا يمكن عقد المقارنات بين جانب من الجوانب بمعزل عن الجوانب الأخرى المتداخلة في ذات النشاط الممارس عبر المرحلة التاريخية المعنية، وإن التقويم يقتضي بعد فحص كل جانب بما يميزه، فإنه يستوجب النظر في المؤدى العام والحاصل الكلي الناتج عن المرحلة وما تميزت به. وعند النظر في أساليب التنظيم للدولة ولإدارة المجتمع فإنه يتعين أن يؤخذ في الاعتبار مضامين السياسات التي اتبعت، وذلك إذا أريد بلوغ تقويم عام وإذا أريد تفادي التعميمات الخاطئة التي تستند إلى مقاربات جزئية.

والحاصل أن نظام 23 يوليو ظهر في بدايات النصف الثاني من القرن العشرين، في مرحلة ساد فيها على صعيد حركات التحرر الوطني كلها فكر سياسي يزكي سيطرة الدولة على الجوانب السياسية والاقتصادية لمواجهة مؤامرات القوى الاستعمارية القديمة ضد الحكومات الوطنية حديثة العهد بالاستقلال، وكذلك لتجميع مصادر الدخل والشروع في تنفيذ خطط النهوض الاقتصادي، لذلك كانت نظمًا جهيرة في تأكيد شمولية الحكم وفي أن معيار الشرعية هو تحقيق الاستقلال الوطني وكف مخاطر الخارج بقدر الإمكان والشروع في التنمية الاقتصادية وتحقيق القدر المناسب من العدالة في توزيع الدخول، وإن كل ذلك هو ما به يجري التحاكم على النظم السياسية. ومن ثم لم يكن النظام المصري وقتها يكتم أساليب حكمه أو يخفيها أو يدعي غير ما يفعل، وصوابًا كان موقفه

أو خطأ فهو لم يكن منافقًا، إنما كان جهيرًا واضحًا مقتنعًا بصواب ما يفعله وما يؤديه من نهضة وطنية منشودة بصدق.

والحاصل أيضًا أن فكرة التنظيم السياسي الواحد، كانت شائعة بين حركات التحرر الوطني في هذا الوقت، وهي قامت لدى حزب الوفد المصري مع ثورة 1919، وقامت بالهند في حزب المؤتمر بعد الحرب العالمية الأولى، وقامت لدى حزب الكومنتانج في الصين في المرحلة ذاتها، كما قامت في الكثير من بلاد إفريقيا الساعية للاستقلال بعد ذلك، وكل ذلك يسمح بالقول بأن كان ثمة ظاهرة عامة وقتها، مؤداها أن البلاد التي تسعى لاستقلالها وتدافع عنه أو تستشعر الخطر بالهجوم عليها من خارجها، إنما تتحرك في جماعتها السياسية العامة أقوى مشاعر الانتماء المشترك. وأعم رابط جامع يوحد بين طوائفها وطبقاتها وفئاتها المتعددة، ويصير هذا الرباط الأعم هو الجامع الوطني، وبه ينشأ ما يمكن تسميته «التنظيم الجامع».

والحاصل أن ثورة 23 يوليو كانت واحدة من حلقات التحرير الوطني في مصر وفي البلاد العربية، فهي لم تكتفِ بإرث حركة التحرر الوطني السابقة عليها على عهد الوفد ومن قبله الحزب الوطني، لم تكتف بهذا الإرث فيما غنمت مصر على أيديهم من ثمار الاستقلال، ولم تكتفِ بأن صانت المكاسب الوظيفية التي نتجت من جهاد المراحل السابقة عليها، بل صانت هذه المغانم، ثم عملت على تطويرها، فلم يبقَ الاستقلال على يديها مجرد إجلاء للمستعمر الأجنبي وعسكره، ولكن امتد إلى حركة استقلال عربية شاملة وإلى سياسات دولية تتآزر مع حركات التحرر في العالم ضد سياسات الأحلاف العسكرية للدول الكبرى وضد التبعية لأي من هذه الدول الكبرى، كما أنها عمقت معنى الاستقلال السياسي بالسعي لإيجاد قاعدة اقتصادية إنتاجية في داخل البلاد من شأنها أن تعمق المناعة الوطنية ضد الاحتياج للخارج بقدر الإمكان. وهي أيضًا عملت على بلورة مفهوم للأمن القومي يرى في وجود إسرائيل بأرض فلسطين تهديدًا

مباشرًا لمصر وللبلاد العربية الأخرى. وكل هذه الأمور أكسبها شرعية استبقاء التجمع الشعبي خلفها بحسبان أن حكومتها من حكومات التحرر الوطني.

لذلك؛ فإن نظام 23 يوليو اعتمد على هذه الشرعية السياسية في استبقاء الواحدية التنظيمية له، ولكن هذه الواحدية التنظيمية صارت للدولة وجهازها القابض وليست لتنظيم شعبي لم يستطع النظام أن يوجده وهو في الحكم، فصار التنظيم السياسي الشعبي مجرد واجهة لأداء أجهزة الدولة، وتولت أجهزة الأمن القومي مهمة تجميع البيانات والآراء وتحقيق البدائل المتاحة، وتولت رئاسة الجمهورية رسم السياسات وتقريرها، وتولت أجهزة الإدارة التنفيذية حشد الجماهير عند الضرورة، وتولت أجهزة الإعلام الحكومي والصحافة الخاضعة للسيطرة الحكومية أعمال الدعوة والترويج، فاستغنى التنظيم عن الحزبية بعامة ومنعها كلية.

ومن ذلك تحدد التشكيل التنظيمي للدولة في ظاهرة اندماج السلطات العامة في الجهاز التنفيذي، وشموله للوظيفة الحزبية أيضًا، وتصاعد السيطرة عليه إلى السلطة الفردية القابضة على زمام الأمر القائمة على رأس الجهاز كله. وقد سبقت الإشارة في الفصل السابق إلى أن الدولة المصرية كانت على مدى التاريخ السابق لثورة 23 يوليو، كانت تتوغل في تشكيلات المجتمع الأهلي، بالحلول محلها أو بالإلحاق لها والإخضاع، أو بممارسة السلطة الوصائية عليها. ومن جهة أخرى فقد ألقي على عاتق هذا الجهاز أن يطور من أجهزته المناعية، للنظر في موجبات الأمن القومي لدولة حديثة عهد بالاستقلال التام تعمل على حماية جماعتها وذاتها من التهديد الإسرائيلي ومن مؤامرات الدول الاستعمارية الطامعة لإعادتها إلى موضع التبعية، وكان هذا الوضع يقتضي إنشاء لأجهزة وتطويرًا علميًّا وفنيًّا معًا. كما ألقي عليه عبء إدارة المجتمع كله بوصفه مشروعًا اقتصاديًّا يعمل على النهوض الاقتصادي والارتقاء التنموي، فنشأت إدارات

وأجهـزة ووزارة مثـل التخطيـط والصناعـة والاقتصاد وغير ذلـك من الهيئات والمؤسسات وغيرها.

ولا أريد أن أسـتطرد ولا أن أتوسع في ذكر ما نمت به أجهزة إدارة الدولة في مصر خلال العهد الناصري، وقد أشرت إلى ذلك بشيء من التفصيل في دراسـة أخـرى[1]، ويكفي القول أن أجهزة إدارة الدولة هذه قد عرفت طفرة في النمو لم تعرفهـا قط من قبل منذ تحديـث الإدارة المصرية في العِقدين الأخيرين من القرن التاسع عشر، وإنه خلال العهد الناصري زاد التخصص في تقسيم الأعمال حتى إن وزارة الصناعة التي أنشئت في هذا العهد تحولت إلى ثلاث وزارات للصناعة الخفيفة والصناعة الثقيلة والبترول وغير ذلك، كما أن التقسـيم التقليدي للعمل الإداري عـلى طريقة «إدارة الرجل الواحد» فتنقسـم الـوزارة إلى مصالح يرأس كلًّا منهـا مديـر عـام، وتقسـم كل مصلحـة إلى إدارات وأقلام يـرأس كلًّا منها شـخص واحد، هذا التقسيم المبسـط قد تحول إلى تقسيم متراكب بإنشاء هيئات عامـة ومؤسسـات عامـة وشركات قطـاع عام، لـكل منها مجلـس إدارة تتجمع فيه خـبرات متعـددة ومتداخلة من مجالات شـتى وتخصصات متعـددة وممثلين لأجهزة أخرى وهكذا. كما أن مسـتوى الكفاءة زاد كثيرًا بحكم ما تطلب الأمر مـن خـبرات وعلوم وفنون؛ بسـبب ما كان يواجـه الإدارة العامـة من تحديات. كانت قمتها مثلًا إدارة قناة السـويس بعد تأميمها في 1956، وكذلك بناء السـد العـالي في ذات الفـترة التاليـة، وإدارة الـشركات المؤممة منذ تأميـم شركات بنك مصر وتأميم البنك الأهلي في 1960 وما تلاها من تأميمات كبرى من 1961 إلى 1964، وما نشأ من صناعات جديدة.. وهكذا.

ومن ثم يمكن القول إنه مع اندماج السـلطات وشمولية إدارة الحكم، إلا أن أجهـزة إدارة الدولة كانت قـد قويت وتدعمت لا من نواحي السـيطرة والهيمنة

---

(1) الديمقراطية ونظام 23 يوليو، ص 120 وما بعدها، الطبعة الأولى، 1987.

فقـط، ولكـن من نواحي ما نـما بها من خبرات فنيـة وعلمية ومـا انتظمت به من أساليب إدارة -أيًّا كانت نواقصها- فقد مثلت قفزة إدارية وفنية واسعة في التقدم، إذا قورنت بما كانت عليه في السابق، ذلك أن الاستقلالية بوصفها مشروعًا مطبقًا يكسب الأجهزة القائمة عليها قوة تأتيها من وجودها في موقف التصدي، كما أن القيـام على مشروعات بناء يوجب على صاحب القرار وإن كان فردًا، أن يسـتمع ويناقش ويتدبر ويحيط نفسه بذوي القدرة والخبرة والرأي المعتبر.

•• رابعًا:

كان نظام 23 يوليو قد أقام شرعيته السياسـية باعتباره هو التعبير عن حركة التحرر الوطني، وكان مضمون سياسـاته الوطنية والاجتماعية هو ما سوَّغ نظام الحكم على الصورة التي بُني بها وبقي بها، وقد سلس له أسلوبه في الحكم ونهجه في تشكيل سلطة الدولة لا بموجب ما فرضه من ذلك مما تشكلت ملامحه النهائية في سـنة 1964 ومما كانت تبلورت أبنيته ومؤسسـاته قبل بدستور 1956، لكن سـلس له ذلـك منذ أمَّم قناة السـويس واتخذ السياسـات الوطنية التي أفشـلت العـدوان الثلاثـي عـلى مـصر في ذات سـنة 1956، ثـم بـما أتبعه بعـد ذلك من سياسـات الدعم للاسـتقلال الوطني وتطويره على النطـاق الدولي والعربي وفي مجال البناء الاقتصادي والاجتماعي في الداخل.

ثـم كانت هزيمـة 1967 هي مـا كسر المشروع السـياسي الـذي قامت عليه الشرعيـة السياسـية للنظام؛ لأن الهزيمـة أصابت النظام في عين الأسـاس الذي يقـوم عليه، بوصفه حركة تحرير وطني، وفي الحقيقة فإن الهزيمة أعقبها مباشرة، ومنـذ الأيام الأولى لها اسـتبقاء إرادة المقاومة والقتال والسـعي لتهيئة الأسـباب لتصفيـة آثـار الهزيمة، وجرى هذا الاسـتعداد فعلًا وأعيد بناء القوات المسـلحة بما أفضى من بعد إلى تحقق النصر العسكري في حرب أكتوبر سنة 1973. ولكن

توفي جمال عبد الناصر في سبتمبر 1970 قبل أن يتحقق هذا النصر وقبل أن تسترد كرامة الوطن، فجاء النصر العسكري لا ليدعم عبد الناصر وسياساته ولكن ليدعم نظام الحكم الذي أتى بعد عبد الناصر، وليدعم ما تتخذه القيادة الجديدة للدولة، بما خالفت به السياسات السابقة.

ويمكن القول -استباقًا للنتائج- إن التنظيم السياسي الذي جرى به تحقيق كل مضامين السياسات الوطنية والاجتماعية على عهد ثورة 23 يوليو، هذا التنظيم هو ذاته ما جرى به تصفية هذه السياسات كلها منذ سنة 1975، وهو ذاته ما جرى به تنفيذ السياسات المضادة. فبعد العداء لإسرائيل جرى الصلح معها وبعد الخصومة مع الأطماع الاستعمارية الغربية ومع السياسات العدوانية للولايات المتحدة الأمريكية قد جرى التحالف معها، وبعد الصداقة مع الاتحاد السوفيتي جرت المجافاة له ثم القطيعة معه، وبعد التحالف مع الدول العربية المشرقية ذات الأوضاع السياسية المشابهة لأوضاع مصر جرت المجافاة مع هذه الدول، وبعد مجافاة دول الخليج البترولية جرى العكس معها تحالفًا وترابطًا، وبعد الهيمنة الاقتصادية للدولة على مقدرات الإنتاج طبقًا للمتاح من التخطيط الاقتصادي جرى التفكيك الاقتصادي لهذه الهيمنة، وبعد دعم القطاع العام في الصناعة وغيرها جرى تجميد هذا القطاع والتركيز على القطاع الخاص. مع اتخاذ سياسات التبديد لقياداته الاقتصادية، وبعد ضبط مقدرات الاقتصاد في إطار خطة تنمية تعتمد على البناء المستقل جرت سياسة الانفتاح والتبعية للسوق العالمي. وكل ذلك جرى بذات الممارسات التنظيمية للحكم وبذات الأسلوب الإجرائي والمؤسسي لأجهزة القيادة والتنفيذ.

ومن جهة أخرى، فإن ما ضرب به النظام الناصري ومشروعه السياسي الاجتماعي الاستقلالي، كان هو أسلوب الحكم الذي سبقت الإشارة إلى بعض ملامحه، وضرب المشروع السياسي رغم الوعد بتثبيت هذا المشروع من خليفة عبد الناصر، مع قصر التغيير على أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته، ولكن

المفارقة التي حدثت أن المشروع كله تغير إلى نقيضه تمامًا، وكان الوعد أن يبقى ويتدعم، وأن ما بقي وتدعم هو أسلوب الحكم الفردي وهياكله ومؤسساته. والسلطات التي يتيحها للقيادات الفردية، فذلك هو الوجه الوحيد الباقي، وهو وحده الوجه الوحيد الذي كان مطلوبًا أن يزول وموعودًا أن يتغير. وهذا ما ستحاول هذه الدراسة أن توضحه.

•• خامسًا:

إن نظام الحكم كان نظامًا يقوم على السلطة الفردية، وهو نظام تراكمت تكويناته على أساس أنه لا يدير الدولة بوظائفها السيادية فقط، من أمن واستقرار وجباية وقضاء، ولكن يقوم على إدارة الغالب من شئون المجتمع، من إنتاج وخدمات وغير ذلك حتى الأعمال الخيرية. ولذلك فقد صارت الواقعة الحاسمة في تغيير وظائفه والعدول عن مألوف ما كان يؤدي من سياسات إلى القيام بسياسات أخرى مخالفة، صارت هي تغيير شخص رئيس الجمهورية، واختلاف اللاحق عن السابق.

والحادث أنه كان أنور السادات النائب الوحيد لرئيس الجمهورية عندما توفي جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر 1970. وهو ما كان بقي من تشكيل مجلس قيادة الثورة القديم في أول تنظيم تشكَّل بعد نجاح ثورة يوليو 1952. وعلى مدى سنوات الثورة كلها حتى 1970، لم يتولَّ أنور السادات منصبًا تنفيذيًّا قط يتعلق بإدارة أي شأن من شئون الدولة بأجهزتها العاملة. قام بأدوار في صحافة الثورة، وفي التنظيم الشعبي للثورة الذي سمي بالاتحاد القومي، وفي الأمانة العامة لما يُسمَّى بمؤتمر الشعوب الإسلامية، وفي رئاسة المجلس النيابي الذي كان يُسمَّى «مجلس الأمة» في سنة 1960، ثم صار أحد نواب رئيس الجمهورية من سنة 1964 إلى سنة 1966، ثم عُيِّن النائب الوحيد لرئيس الجمهورية

في سنة 1969 [1]، لأنه الوحيد الذي لم يبدِ اختلافًا قط مع عبد الناصر في أي وقت ولا اختلف مع أحد غيره، ولأنه لم يكن في مركز إداري ولا موقع تنفيذي يثير احتمالات اختلاف.

والحقيقة أن أنور السادات لم يكن ذا وزن سياسي أو تنظيمي مما يؤثر في رسم سياسة ولا في اتخاذ قرار ذي شأن على مدى الخمسينيات والستينيات. ولا يظهر أن حُسب له حساب من متولي المسئولية في سني حكم عبد الناصر المتتالية ولا من المتابعين للأحداث المصرية بعامة. ولكن في الوقت ذاته لم يكن منصب نائب رئيس الجمهورية منصبًا ذا خطر، والدستور لم يمنحه قط أية سلطة، وكل ما ذكر بشأنه أن رئيس الجمهورية له أن يعين نائبًا أو نوابًا له، ولم يكن العرف السياسي السائد يعطي نائب الرئيس سلطة ما إلا ما يجود به الرئيس عليه من مهام. وهذا واحد من مفارقات النظام السياسي المصري، إن ذا المنصب الأقل خطرًا والأهون شأنًا في مناصب إدارة الدولة العليا هو من يكون المرشح للرئاسة إذا خلا المنصب الذي يشغل كل مساحة العمل السياسي الأعلى في النظام المصري. وإن مظهر هذا المنصب أن من يشغله هو من يرتضيه رئيس الجمهورية الذي اختاره لأن يحل محله حال غيابه وهو حي، وهو من يكون حلوله محله بعد وفاته غير المتوقعة هو ما يبدو فيه شكل الدولة والنظام شكلًا مستقرًّا وثابتًا وبعيدًا عن الاضطراب، وهذا الشعور العام الذي توحي به خلافة نائب الرئيس للرئيس هو ما يكون النظام السياسي أحوج ما يكون إليه بعد فقد مفاجئ لرئيس يملك كل السلطة؛ أي أن صاحب أهون المناصب في الدولة هو من يكون المرشح لأخطر المناصب فيها ويكون ذلك هو الدلالة الأساسية لاستمرار النظام واستقراره.

والحاصل أنه كان أغلب الأعضاء السابقين لمجلس قيادة الثورة القديم يحيون بعيدًا عن مناصب العمل، وكان إبعادهم في لحظة ما أيام عبد الناصر

---

(1) أعلام مصر في القرن العشرين، موسوعة وكالة أنباء الشرق الأوسط، طبعة 1996، القاهرة.

بسبب اختلافهم معه في موقف أو آخر، والوحيد الذي لم يختلف معه قط هو أنور السادات لأنه لم يتولَّ قط منصبًا يدعو لاختلاف في تقرير ولا في تنفيذ، وكان الآخرون جميعًا يرون أحقيتهم عليه في الخلافة لسابق خبراتهم وتجاربهم في الحكم، مثل زكريا محيي الدين وعبد اللطيف بغدادي وكمال الدين حسين مثلًا.. وهم -وبخاصة زكريا محيي الدين الذي كان قد أنشأ أجهزة الأمن المصرية في عهد الثورة وقادها إلى ما صارت إليه، وعبد اللطيف بغدادي الذي كان على علاقة إشراف سنين على الشأن الاقتصادي في الدولة، كان أي منهم قادرًا بما عرف عنه من حزم وضبط أن يفرض سلطته إن تولى الرئاسة على رجال الصف الثاني ممن آلت إليهم حكومة البلاد في العهد الأخير لجمال عبد الناصر.

عند وفاة عبد الناصر كانت الدولة تتشكل في أهم مؤسساتها من رجاله المؤمنين بسياسته والمتنفذين فيها، وهم رجال الصف الثاني بعد رجال الرعيل الأول ممن شكلوا من قبل قيادة ثورة 23 يوليو، فصاروا رجال الصف الثاني لعبد الناصر بعد خروج رجال الصف الأول إلا أنور السادات، ومنهم أمين هويدي وشعراوي جمعة ومحمد فوزي وسامي شرف ومحمد فائق وعبد المحسن أبو النور وغيرهم. وهم على كفاءاتهم العالية وخبراتهم الكثيفة كلٌّ في مجاله، كانوا على تساوٍ وتوازن بين بعضهم البعض، بغير تميز حاسم لأحد منهم على قرنائه، وبغير أن تجتمع سلطة عالية في يد أي منهم من دون الآخرين، وهم جميعًا كانوا يقبلون ويسلمون بالبون الشاسع الذي يميز الزعامة التاريخية لعبد الناصر عنهم أفرادًا أو جماعات. وقد فاجأ موت الزعيم الجميع وما أدى إليه من فراغ هائل في المركز الوحيد لاتخاذ القرار. ومن عادة المتساوين الأنداد الذين اجتمعوا أولًا على الرجل الأقوى أن يجتمعوا من بعده على الرجل الأضعف، مستبعدين قوة الأقوياء الآخرين المحتملين؛ لأن وجود الأضعف يستبقي فراغًا ويؤجل مزاحمة ويتيح فرصة لتنافس آتٍ.

وكان السادات هو هذا الأضعف الذي يجتمع عليه إفساحًا للوقت أمام الأنداد من دونه، فذهب إليه «أمين هويدي وسامي شرف ومحمد فائق، وأبلغوه أنهم يبايعونه رئيسًا للجمهورية، ومعهم آخرون منهم شعراوي جمعة وعبد المحسن أبو النور والباقون. ونظر السادات إليهم وقال لهم: أنتم جميعًا موافقون على أن أكون رئيسًا؟ وكانت موافقتهم تعني أن جميع أجهزة الدولة تؤيد أنور السادات، فقد كان هؤلاء مسيطرين على جميع أجهزة الدولة: القوات المسلحة والشرطة والأمن والمخابرات والداخلية والتنظيم السياسي والمجلس النيابي والإعلام[1]»، وقرر مرشحو السادات التخلي عن مواقعهم ليتيحوا له اختيار معاونيه. وقد اختارهم طبعًا وهو لا يثق بهم لأنهم هم أنفسهم من كانوا أزاحوا عبد الحكيم عامر من موقعه من قبل[2].

وجرت إجراءات التعيين وفقًا لأحكام دستور سنة 1964 الذي كان ساريًا وقتها.

•• سادسًا:

جرت إجراءات تعيين رئيس الجمهورية طبقًا للتنظيم المرسوم بالمادتين 102 و 110 من دستور 1964 الذي كان ساريًا وقتها، وذلك بأن يتولى نائب رئيس الجمهورية سلطات الرئيس المتوفى، ويقرر المجلس النيابي بأغلبية ثلثي أعضائه خلو المنصب، ثم يرشح هذا المجلس رئيسًا يعرض على الاستفتاء من المواطنين، وذلك كله خلال ستين يومًا، وصدر قرار دعوة الناخبين في 7 أكتوبر وحدد موعد الاستفتاء في 15 أكتوبر وأعلنت وزارة الداخلية نتيجة الاستفتاء

(1) مع عبد الناصر والسادات: سنوات الانتصار وأيام المحن (مذكرات مراد غالب)، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، سنة 2001، ص 163.

(2) 50 عامًا من العواصف: ما رأيته قلته، أمين هويدي، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، سنة 2002، ص 339-353.

في اليوم التالي بأن حاز أنور السادات نسبة 90.4 ٪ من عدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة.

وشكَّل الرئيس الجديد أول وزارة في 21 أكتوبر برئاسة محمود فوزي الذي كان تولى وزارة الخارجية فترات طويلة أيام عبد الناصر. وكان التشكيل الوزاري من ذات الوزراء الذين كانوا يشغلون ذات المناصب في آخر تشكيل للوزارة في عهد الرئيس الراحل في 20 مارس 1968 [1]. وجرى ذلك بمشاركة الجميع في إظهار أن الأوضاع مستمرة وتسير حسب سابق عهدها دون تغيير. ثم أعيد تشكيل الوزارة في 18 نوفمبر التالي لتعديل بعض الاختصاصات الوزارية، ودون تغيير في الوزراء أنفسهم بما كان يؤكد على مظهر الاستمرار. وعُيِّن علي صبري نائبًا لرئيس الجمهورية إمعانًا في إظهار الاستمرارية. وكان علي صبري رئيسًا للوزراء في فترة من حكم عبد الناصر.

ولكن لم تمضِ سبعة أشهر على تولي السادات للرئاسة، حتى وقع الصراع واحتدام الخصام بينه وبين رجال الصف التالي من الحرس القديم الذين أتوا به إلى الحكم والرئاسة، ومن هؤلاء محمد فوزي وزير الحربية الممسك بالجيش والذي أشرف على إعادة بنائه بعد هزيمة 1967، وفيهم شعراوي جمعة وزير الداخلية النائب السابق لرئيس المخابرات ووزير الداخلية الحالي الممسك بجهاز الشرطة وأمن الدولة، والذي كان يتولى أمانة التنظيم الطليعي بالتنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي»، وفيهم أحمد كامل رئيس المخابرات العامة، وفيهم عبد المحسن أبو النور الأمين العام للاتحاد الاشتراكي، وفيهم محمد فائق وزير الإعلام. كان هؤلاء هم الدولة بكل أجهزتها الرئيسية وبقواها الضاربة جميعها وبهيمنتها الإعلامية. ولم يكن مع أنور السادات إلا الحرس الجمهوري ومحمد حسنين هيكل رئيس تحرير صحيفة الأهرام التي كانت الصحيفة شبه الرسمية

---

(1) التشكيلات الوزارية في عهد الثورة. د.محمد محمود الجوادي، وزارة الإعلام والهيئة العامة للاستعلامات، القاهرة، بدون تاريخ.

لجمال عبد الناصر، ولكن هيكل كان على خلاف مع رجال الدولة المشار إليهم، وقد ساعد السادات في انفراده بالسلطة مساعدات وصفها من كتبوا عن هذه الأحداث بأنها مساعدات قيِّمة[1].

والحاصل أنه في أول مواجهة بين هؤلاء القابضين على كل أزمَّة الدولة، وبين رئيس الدولة ومعه صحيفة الأهرام والحرس الجمهوري، في أول مواجهة حاسمة، وهم كثرة وهو فرد وهم ذوو تجربة حكم وإدارة للدولة، وهو تنقصه تجربة إدارة الدول وتوجيه المؤسسات، انتصر عليهم بها لمنصب الرئاسة من سلطات مجمعة وبما يحيط رئاسة الدولة في الثقافة السياسية التي سادت، بأنها مصدر الشرعية ومَشْرع الدفع في القرارات، وبما ارتبط بأجهزة الدولة من قابلية للتحرك بدافع من الرئيس شخصيًّا. وثمة عامل آخر هو قدرة أنور السادات على المغامرة والتمويه والمؤامرة، حسبما يكشف تاريخه السابق قبل الثورة، من اشتراكه في تنظيمات سرية ومن اتصاله بالألمان أيام الحرب العالمية الثانية، واتصاله بتنظيمات الملك فاروق وبتنظيمات وطنية وفصله من الجيش ومحاكمته في قضايا الاغتيالات السياسية، ثم عودته للجيش.

كان ما حدث هو انقلاب سياسي بكل معنى الكلمة، ولكن الثقافة السياسية السائدة من المرحلة السابقة أساغت في الأذهان أن الرئيس هو الدولة وأن هؤلاء جميعًا الممسكون بكل أعصابها وسياساتها وأجهزتها هم متمردون كانوا يحاولون الانقلاب، وأن الرئيس هو من حسم إرادة الاستقرار والاستمرار، رغم أن العكس تمامًا هو ما حدث.

وبعد ذلك فقط، في 14 مايو سنة 1971 شكل السادات أول وزارة تنتمي إليه، وتبتعد عمن أسماهم «مراكز القوى»، وهو التعبير الذي كان استعمل في الإعلام السياسي في عهد الرئيس السابق، لينعت به شركاء الحكم الذين خرجوا

(1) مراد غالب، مرجع سابق، ص 173.

على إرادة الرئيس وشكلوا نوعًا من الضغط على إرادته، مثلما كان من المشير عبد الحكيم عامر بعد هزيمة 1967، وما حدث من إقصاء له ولرجاله من الجيش ومن وزارات وهيئات الخدمة المدنية وشركات القطاع العام. وتغير بهذه الوزارة الساداتية الأولى وزير الحربية فصار محمد صادق، ووزير الداخلية فصار ممدوح سالم وكان وقتها محافظًا للإسكندرية ومن قبل كان من مباحث أمن الدولة في الشرطة. وقد دعيت قيادات وزارة الداخلية للاجتماع بالوزير قبل أن يذاع خبر التعديل الوزاري وذهبوا منتظرين لقاء شعراوي جمعة ففاجأهم ممدوح سالم بدخوله عليهم باعتباره الوزير، وأمكن السيطرة على الوزارة، لمواجهة أية حركات شعبية من التنظيمات الشعبية والنقابات وغير ذلك، ويحكي أمين هويدي أن ممدوح سالم وزير الداخلية حلف اليمين بعد تعيينه أمام السادات دون علم أحمد كامل رئيس المخابرات وسامي شرف سكرتير معلومات الأمن[1]. وطبعًا بغير علم شعراوي جمعة.

وبقي في هذه الوزارة رئيسها محمود فوزي، وكذلك عدد من رجال وزارات عبد الناصر السابقة من ذوي الأصول العسكرية الذين تمشوا مع قيادة السادات، وكذلك عدد من ذوي الخبرات المدنية والمهنية مثل الدكتور عزيز صدقي بقي وزيرًا للصناعة، والمهندس سيد مرعي بقي وزيرًا للزراعة وعبد القادر حاتم وزير الإعلام العتيد في عهد عبد الناصر ومن الضباط السابقين.

صاحب هذا التعديل الانقلابي زخم إعلامي شديد حول الحريات والديمقراطية ورفض مراكز القوى وغير ذلك، مع العزم على الإعداد الفوري للدستور الدائم، وكان دستور 1964 قد أصدره الرئيس عبد الناصر بقرار منه بحسبانه دستورًا مؤقتًا مع وعد بإعداد دستور دائم من بعد، وكانت قد شكلت لجنة لإعداده في أوائل سنة 1967 وعقدت عديدًا من جلسات الاستماع لذوي

(1) أمين هويدي، مرجع سابق، ص 378.

الـرأي من صفـوة المفكرين على عدة أسـابيع ثم عاجلت الهزيمة في حرب سـنة 1967 هـذا الأمـر فأوقفتـه. فلما قضى السـادات على مراكز القوى بـادر بإحياء هـذا الوعد الذي يربطه من جهة بمشروعات عبد الناصر وكان لا يزال حريصًا على استبقاء مظهر العمل بخطط سلفه، والذي يمكنه في الوقت نفسه من الوعد بانفراجة ديمقراطية وشيكة. وبدأ فعلًا الإعداد لهذا الدستور الدائم الجديد.

•• سابعًا:

اتبـع السـادات في سياسـته لتعديـل نظام الحكـم ثلاثة أسـاليب، وأول هذه الأساليب ما تواجه به المهمة العاجلة، وهي تخليص أجهزة حكم البلاد وإدارتها مـن العنـاصر ذات الانتـماء المعـروف أو المفـترض للقيـادات التي تخلـص منها النظـام. واتبـع في ذلك ذات الأسـلوب الذي طُبق من قبـل، عندما تخلص نظام عبد الناصر في سـنة 1967 من العناصر التي كانت منتمية للمشـير عبد الحكيم عامر، وذلك عقب تصفية المشير مباشرة بعد هزيمة الحرب. وكان ذلك باعتقال من كانوا لصيقين بالمشـير ومن ذوي النفوذ الذي يمكن لهم من تحريك سـياسي مخالف، ثم بعزل من كانوا على علاقة انتماء راجح بهؤلاء.

حدث ذلك بالنسبة لحركة السادات الانقلابية، إذ ألقي القبض على القيادات السـابقة وعلى من كان على علاقة وثيقة بهم في أجهزة التنفيذ والاتحاد الاشتراكي وغـير ذلك ثـم قدموا لمحكمة خاصة حكمت عليهم بالسـجن مددًا متباينة. وفي الوقـت ذاته أسـقطت العضوية في مجلس الأمة عن ثمانية عـشر عضوًا باعتبارهم موالـين لمراكـز القـوة ومعارضين للسـادات، وأجريـت انتخابـات تكميلية على مقاعدهـم في مايو 1971 [1]. وفي 10 يونية 1971 صدر القانون رقم 34 لسـنة

---

(1) د.إكرام بدر الدين، تطور المؤسسات السياسية، في: د.علي الدين هلال، تجربة الديمقراطية في مصر 1971-1981، القاهرة، المركز العربي للبحث والنشر، الطبعة الثانية، 1982.

1971 بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، أجاز فرض الحراسة على أموال أي شخص «إذا قامت دلائل جدية» على أنه أتى أفعالًا من شأنها الإضرار بأمن البلاد في الخارج أو الداخل أو بالمصالح الاقتصادية للمجتمع الاشتراكي أو مكاسب العمال والفلاحين أو أفسد الحياة السياسية أو عرض الوحدة الوطنية للخطر. ويذكر الأستاذ عادل أمين أنه لم يطبق ذلك إلا على مجموعة من اليساريين السياسيين وهم أحد عشر مواطنًا لم تفرض الحراسة على أموالهم ولكن «لجأ إلى التحفظ على أشخاصهم»، وذلك في ربيع سنة 1973 [1]، كما خوَّل هذا القانون سلطات الدولة إمكان التحفظ على الأشخاص في مكان أمين. ويذكر أمين هويدي -وهو لم يكن من المجموعة المخاصمة للسادات في السلطة- أن اعتقاله معهم كان دليلًا على أن السادات يريد أن يحاكم نظامًا وعهدًا كاملًا وليس مجموعة من المعارضين له فقط. وذات الملاحظة سمعها من علي صبري [2].

وفي ذات الشهر أُعيد انتخاب الاتحاد الاشتراكي بجميع تشكيلاته ومستوياته من القواعد الأساسية إلى المؤتمر القومي. وإذا كانت قوانين النقابات كلها تنص على أن تباشر النقابات نشاطها في إطار السياسة العامة للاتحاد الاشتراكي، بمعنى وجوب موافقته على الترشيحات في انتخابات المجالس النقابية ولجانها، فقد اقتضى ذلك إعادة تشكيل مجالس النقابات المهنية وغيرها، وصدر قانون بذلك برقم 40 لسنة 1971 في 30 يونية، وترك لرئيس الجمهورية أن يحدد بقرار منه موعد الانتخاب لأي من النقابات المهنية والعمالية، وأنه يجوز له أن يضع تشكيلات إدارية مؤقتة. وكل هذه التغييرات جرت على النمط السابق، وبإجراءات استثنائية وباستخدام نمط السلطة الفردية، ولكن ما كان تسوغ به هذه الأفعال، أنها ارتبطت في ممارستها بدعوة سياسية واعدة، بأن النظام السياسي يطهِّر نفسه وتشكيلاته من أعداء الديمقراطية الموعود بها.

---

(1) عادل أمين، الحياة الدستورية في مصر (1952-1994)، دار سينا للنشر، 1995، ص 138.
(2) أمين هويدي، مرجع سابق، ص 347-375.

وثاني هذه الأساليب، أن نظام السادات في تلك الفترة المبكرة بقي متشحًا بثوب الناصرية فيما لم تكن لديه القدرة بعد على إزاحته، وفيما يفيده في مواجهته لخصومه الناصريين الذين أقصاهم عن السلطة مصورًا الأمر على أنهم «مراكز قوى» تبغي التحكم في الدولة التي خرجوا عليها ويبغي هو توطيد أركانها وترميم ما يتصدع من قوائمها، ثم سمح للصحافة، التابعة كلها لمؤسسات الدولة وقتها، أن تنتقد السياسات السابقة الخاصة بعهد عبد الناصر وأتباعه، فبدا لغير المدققين أن النظام يسمح بانفراجة سياسية تتعلق بحرية التعبير والنقد الجهير في وسائل الإعلام المشمولة بهيمنة الدولة. وبدا ذلك ممارسة للحرية على الزعيم السابق إثمها وللزعيم الحالي خيرها. وأتاح حديثًا واسعًا عن حرية الصحافة وعن المطالبة برفع الرقابة عن الصحف وذلك منذ شهر يونية 1971، سواء في نقابة الصحفيين أو في المجلس النيابي وذلك على مدى سنة 1972، وأعاد السادات الصحفيين الذين كانوا قد نقلوا من الصحف إلى مؤسسات غير صحفية وذلك في مايو 1972، وكذلك اتخذ قرارًا برفع قيود السفر للخارج التي كانت مفروضة على الصحفيين وأتاح حرية دخول وخروج الصحفيين الأجانب[1].

وثالث الأساليب، كان يتعلق بمواجهة التماسك المؤسسي لإدارة الدولة المصرية، ذلك أن السادات كان آتيًا لقيادة هذه الدولة ومؤسساتها كلها من خارج أجهزتها جميعًا، بغير تجربة سابقة وبغير علاقات إنسانية وثيقة سابقة، وهو فيما يظهر من متابعة تاريخ رئاسته اللاحقة، كان صاحب مشروع يعدل به عن السياسات التي كانت جارية في مصر -داخليًّا وعربيًّا ودوليًّا- من أجل ذلك كان لابد أن يستبقي سلطة فردية يدور بها ويقود بها، غير ما اعتادت هذه الدولة على تنفيذه من سياسات، وما ترابطت به من علاقات في تنفيذ هذه السياسات. وما

(1) د.ليلى عبد المجيد، الصحافة المصرية والتجربة الديمقراطية: تجربة الديمقراطية في مصر 1970 – 1981، مرجع سابق، ص 132-134.

كان يمكن تحقيق ذلك إلا بضمان تحييد نشاط أجهزة إدارة الدولة ومؤسساتها، ولا يكون ذلك إلا بتفكيك هذه المؤسسات لإخماد فاعليها.

والحادث أن بدأت تظهر في هذه الفترة حملات صحفية وإعلامية بالغة الشدة للتشنيع على الإدارة المؤسسية المصرية في أجهزة الدولة، وكانت هذه الحملة من العنف بما يفضي إلى اهتزاز ثقة القائمين على هذه الأجهزة في أنفسهم وإرباك تصرفاتهم ومشروعاتهم التنفيذية. وفي الوقت ذاته بدأت قيادة السادات تطرح شعارات «الثورة الإدارية»[1]. والحادث أيضًا أن كان ثمة الكثير يتعين إصلاحه في أساليب الإدارة الحكومية بسبب ما أضيف إليها من مهام عديدة ومركبة، وما استجد عليها عبر الخمسينيات والستينيات أيضًا من إدارة لشركات القطاع العام وهيمنته على الشأن الاقتصادي. وكان ثمة خبراء وعلماء يطالبون بهذه الإصلاحات وإعادة التنظيم، وكانت شئون من ذلك تجري وتجرب أيام حكم عبد الناصر الذي دفعته الأوضاع أحيانًا إلى رفع شعار «هز جهاز الدولة هزًّا شديدًا». ولكن ثمة فارق بين سياسات موضوعية تقترح ويحتاج إنجازها إلى حزمة من الإجراءات والشروط الواجب توفيرها لبناء نمط التحديث الإداري المقترح، فرق بين ذلك وبين استغلال مطلب الإصلاح لضرب أسلوب الإدارة القائم دون توفير ما ينشأ به الأسلوب الحديث مما يفضي إلى التفكيك لا إلى التحديث وهذا ما حدث مما قد ترِد مناسبة تصويره فيما بعد إن شاء الله.

(1) د. علي السلمي، رحلتي مع الإدارة، دار غريب، القاهرة، 2005، ص 307.

•• ثامنًا:

أكاد أقـول إن السـادات بعـد مايـو 1971، تهيأت له من السـلطات الفردية مـا لم يتوافر لعبـد الناصر في معظم سـني حكمه، فلم ينفرد عبد الناصر بسـلطة قبـل نهايات سـنة 1954، وبعد هذا التاريـخ كان هناك دائمًا مـا يتحدى انفراده مـن داخـل نظامـه ذاته، لأنـه كان له قرنـاء من الضبـاط الأحرار ثـم من مجلس قيـادة الثـورة، ثـم ممن اسـتمر منهم معـه في ظل دسـتور 1956 ومـا بعده، ممن يعتبرون أنفسـهم قرنـاء له ندًّا بند، حتـى وإن علت هامته السياسـية عليهم من تأميم قناة السويس وفشل العدوان الثلاثي في مصر في سنة 1956. وبقي المشير عبـد الحكيم عامر عـلى رأس الجيش مما لم يكن في مكنة عبـد الناصر أن يتجاهله في أي إجـراء أو أي قـرار، ولـه من الرجـال المنتشرين في الأجهـزة المدنية ما يحد مـن تفرد الرئيس، وبقي ذلك حتى هزيمة سـنة 1967 مما كان سـببًا في تحققها، وعندما انطلقت سـلطة عبد الناصر بعد التخلص من عبد الحكيم عامر ورجاله جـراء الهزيمة، كان نجم عبد الناصر نفسـه، بسـبب الهزيمة وانكسـار مشروعه السياسي، قد بدأ في الهبوط.

أما السـادات فهو بعد مايو 1971 اسـتكمل إرثه لسلطة عبد الناصر كاملة، وبـدا متخففًا من أوزار الهزيمة العسـكرية، وبدل أن يسـتمد رصيدًا سياسـيًّا له من سـابق الأعمال، اسـتدان رصيـدًا مقبلًا من موعود الآمـال. ولم يكن بقي من أنـداد عبـد الناصر أحد، ولا ظهر للسـادات أنداد من بعد، وقـد مارس في مايو 1971 سـلطة التمرد ضد كل الناصريين القابضين على أزمَّة مؤسسـات الدولة فنجح عليهم وأقصاهم وانفرد. واسـتثمر في هذا الوقت المبكر من حكمه سـمة أنه استمرار لنظام عبد الناصر، ويحوطه الكثير ممن عملوا مع سلفه وصاروا من علامـات الحكم الناصري ورموزه مثل سـيد مرعـي في الزراعة، وعزيز صدقي في الصناعة، وعبد القادر حاتم في الإعلام، ومحمود فوزي في السياسة الخارجية ومصطفى خليل في المواصلات والنقل وغيرها، وعبد العزيز حجازي في المالية،

كما يقف معه محمد حسنين هيكل في صحيفة الأهرام، وهو من اعتاد الرأي العام على اعتباره المعبر الرسمي أو شبه الرسمي عن الفكر الناصري وتوجهاته.

وفي ذات الوقت كان السادات يراكم لنفسه رصيدًا سياسيًّا بحسبانه هو من سيغير سلبيات النظام الناصري بإطلاق الحريات وتأمين المواطنين والقضاء على أوزار العهد السابق عليه وبالظهور بأنه من يقضي على الصيغة الفردية لنظام الحكم، ومكنه ذلك على المدى الأطول أن يضرب النظام السياسي الاجتماعي الناصري، يضربه باسم الناصرية وبوسائلها التنظيمية. وكان في ذلك آمنًا من مؤامرات الغرب عليه -حسبما عرف فيما بعد- لأنهم كانوا يأملون منه المساعدة في العدول عن سياسات عبد الناصر مما كانوا يسعون إلى هدفه. ويصف مراد غالب هذا الأمر في مذكراته بقوله إن السادات «إن كان قد انحنى أمام تمثال عبد الناصر في مجلس الشعب تعبيرًا عن الإجلال والاحترام، لكنني سرعان ما اكتشفت أنه جاء إلى الحكم برؤية مختلفة تمامًا». ثم يذكر أنه في ذات الوقت الذي كان يتصل فيه بالولايات المتحدة الأمريكية كان يُعيِّن يساريين في وزارته إظهارًا للود مع الاتحاد السوفيتي، وأنه كان «بارعًا في الاتصال بقوى مختلفة ومتعارضة في الوقت نفسه»[1]. ثم يذكر «كنت بيني وبين نفسي أردد أن السادات لا بد أن له اتصالات مع الولايات المتحدة وأنه على ثقة من أنها ستساعده وتقف بجانبه»[2].

وفي هذه الفترة المبكرة من حكمه، لا أظن أنه كان واثقًا من خطواته، ولكن فجوة عدم الثقة سدَّها بما لديه من طبيعة المغامرين، فبدأ بعد مايو على الفور بالإعلان عن بدء وضع الدستور الدائم ليكون سندًا ديمقراطيًّا حسب وعده الذي اختاره تمييزًا لنفسه عن سلفه السابق، واستدان بوعد مستقبل رصيدًا سياسيًّا له لم يكن توافر له في حياته قط. ولكنه كان طبعًا حريصًا على أن يستبقي

(1) مراد غالب، المرجع السابق، ص 172، 173.
(2) المرجع السابق، ص 177.

سلطات سلفه التي تمكنه من تأمين حكمه الفردي وتعديل سياسة مصر من النقيض إلى النقيض. وهو في الوقت نفسه لا يضمن لنفسه ما كان يتمتع به عبد الناصر من استقرار أوضاع مؤسسية لسياسة دولة هو من شكَّلها، كما لا يأمن مفاجآت المستقبل ولا ما عسى أن يفاجأ به من ردود فعل اجتماعية ومؤسسية غير محسوبة منه سلفًا.. وجاء دستور سنة 1971 معبرًا عن مبادئ ديمقراطية عالية النبرة، ولكنه في الوقت نفسه استبقى تركز السلطات في يد الرئيس وزادها عما كانت عليه أيام عبد الناصر.

في 15 مايو اكتمل للسادات نجاحه في إقصاء معارضيه من قيادات مؤسسات الدولة، ثم أسقط عضوية 18 نائبًا من المجلس النيابي وأعلن في 26 مايو عن انتخابات تكميلية للإحلال محلهم، وفي الوقت ذاته في 20 مايو طلب إلى المجلس النيابي تشكيل لجنة لوضع الدستور الدائم، فشكلت اللجنة في 24 مايو من أعضاء بالمجلس مع ما أضيف إليهم من رجال قانون ودين وفكر. وتوالت الاجتماعات حتى أعدت المبادئ العامة في 14 يوليو وعرضت على المجلس النيابي في 22 يوليو فوافق عليها، ثم عرضت على المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي في 23 يوليو ففوض لجنته المركزية في صياغة مواد الدستور طبقًا لما ووفق عليه من مبادئ، وانتهى الإعداد في 8 سبتمبر ثم استفتي عليه استفتاءً شاملًا في 11 سبتمبر سنة 1971 [1]، وجعلت النتيجة 99.9 ٪ بدلًا من 90 ٪ التي حازها السادات في الاستفتاء على رئاسته، فصار الاستفتاء على الدستور بمثابة إعادة استفتاء عليه وعلى سلطته المنفردة ضد من كان استبعد من مساعدي عبد الناصر.

انقسم الدستور قسمين؛ قسم يشمل الأبواب الأربعة الأولى، وهي تتضمن المبادئ العامة الموعود بتطبيقها والاستهداء بها للدولة والمقومات الأساسية

(1) أحمد عبد المعطي، نقد دستور 1971 ودعوة لدستور جديد، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 1997، ص 14-20.

للمجتمـع اجتماعيـة وخلقيـة واقتصاديـة، والحريـات والحقـوق والواجبـات العامـة ومبادئ سـيادة القانون. وكلها مبادئ تعبر عن أسـس اشـتراكية النظام الناصري فضلًا عن أسـس الليبرالية السياسـية المنشـودة. والقسـم الثاني يشمل خريطة تمركز السـلطات وتوزيعها حسبما رسمها الدسـتور، وهو يشمل البابين الخامس والسـادس مما يتعلق بسـلطات رئيس الدولة وسـلطات الدولة الثلاثة وغـير ذلـك.. وإذا كان القسـم الأول يشـمل مبادئ موعـودًا بها، إمـا موعودًا باسـتبقائها اقتصاديًّا واجتماعيًّا أو موعودًا باسـتحداثها ليبراليًّا وديمقراطيًّا. فإن وعود الاسـتبقاء أو الإحداث لا تتحقق إلا مـن خلال قرارات تصدر من ذوي السـلطة، أي أنه لا يقوم تحقق أي من مبادئ القسـم الأول من أحكام الدسـتور إلا بالمرور من أبواب إجراءات القسم الثاني وسلطاته. وهذا الأمر هو ما يهتم به أي رجل دولة ذو قرار.

والحاصل أن «الدسـتور المؤقت» الذي أصدره عبد الناصر في سـنة 1964، وكان آخـر دسـتور صدر في عهده يترجـم قمة ما بلغه نضوج التنظيم المؤسـسي للدولـة في هـذا العهـد، وإن المقارنة بين هذا الدسـتور وبين «الدسـتور الدائم» الذي صدر في عهد السـادات بحسـبانه وعدًا بتحقيق الديمقراطية، تكشـف أن التماثل يكاد يكون متطابقًا بين النظامين في خريطة توزيع السـلطات وفيما يستبد به الرئيس من سلطة، وفي طريقة تشكيل المؤسسات الرئيسية للدولة.

كان دسـتور 1964 يتضمـن حكـمًا بأن يكـون التنظيم الشـعبي الوحيد هو الاتحاد الاشـتراكي العربي، حسـبما بينت المادة 3 منه، فلما صدر دسـتور 1971 نـص عـلى ذات الحكم في المادة 5 منه. وكان دسـتور 1964 قد رسـم سـلطات الدولة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الممسـك بالسلطة الفعلية الشرعية، وهو مصدر الدفع في العملية السياسـية وفي اتخاذ القرارات ورسـم السياسـات، فهو الرئيـس الأعـلى للدولة وهـو رئيس السـلطة التنفيذية، وهو من يضع السياسـة العامة للدولة، تشـاركه الحكومة التي يعين أعضاءها. وذلك كله حسـبما يستفاد

من المواد 63، 100، 113، ومجلس الوزراء (الحكومة) المسئول أمام المجلس النيابي ذو مسئولية تنفيذية في الأساس حسبما تظهر المواد 132، 133، 134، أما رئيس الجمهورية راسم السياسة ومتخذ القرارات فهو بموجب كونه مستفتى عليه لا يكون مسئولًا أمام المجلس النيابي، وطريقة نصبه أن يقترح ثلث أعضاء المجلس النيابي ترشيحه، ثم يرشحه ثلثا الأعضاء، ثم يطرح اسمه على الاستفتاء الشعبي العام بصفته مرشحًا وحيدًا، فإذا لم يحز على الأغلبية في الاستفتاء، وهو فرض نظري، أعيدت الإجراءات من أولها، وإن حازها صارت ولايته في الرئاسة مستمدة من الشعب مباشرة فلا يملك المجلس النيابي إزاءه أية سلطة في مناقشة سياساته أو تقريرها (المادة 102) وهو من سلطته حل المجلس النيابي (المادة 91) ومن سلطته أن يعين الوزراء ورئيسهم ويغيرهم، وله حضور جلسات مجلس الوزراء فتكون له الرئاسة (المادة 115) ومدة ولايته ست سنوات (المادة 103) تزيد سنة على مدة المجلس النيابي (المادة 51)[1]، ليستطيع التحكم في انتخابات المجلس النيابي.

ودستور 1971 اتبع ذات النهج في رسم سلطات الدولة، وطريقة ترشيح رئيس الجمهورية حسبما رسمتها المادة 76 منه هي ذاتها طريقة الترشيح بالدستور السابق، وهو يختار بالاستفتاء الشعبي العام ومدة ولايته هي هي وعلاقته بالسلطة التنفيذية وبالحكومة هي هي رسمًا للسياسات ومشاركة في التنفيذ فضلًا عن تعيين الوزراء ورئيسهم وتغييرهم، وهو أيضًا لا يسأل أمام المجلس النيابي لأن ولايته مستمدة من الاختيار الشعبي المباشر، وإن كانت سلطته في حل المجلس النيابي (مجلس الشعب) قد صارت في هذا الدستور متوقفة على إجراء استفتاء شعبي قبل إعمالها (المواد 76، 77، 82، 132، 136، 137، 142، 156) وزيد على الدستور السابق أن رئيس الجمهورية قد صار «حكمًا» بين السلطات حسبما بينت المادة 73، كما زيد عليه أن صار للرئيس أيضًا أن

(1) دستور 1964، النشرة التشريعية التي تصدر عن وزارة العدل، عدد مارس 1964.

يتخذ إجراءات سريعة يواجه بها مخاطر حالَّة متجاوزًا بذلك سلطات مؤسسات الدستور كلها، ثم يعرض ذلك خلال خمسة عشر يومًا على الاستفتاء العام، وذلك حسبما خولته المادة 74 [1].

وعقب صدور الدستور، أصدر رئيس الجمهورية قرارًا بقانون في 14 أكتوبر سنة 1971 برقم 82 لسنة 1971 بشأن الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وحرم بموجبه حق الترشيح لعضوية المجلس على كل من سبق أن قرر عدم قبول ترشيحهم لانتخابات الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي أو توافر فيه سبب لعدم الترشيح ولو كان لم يرشح نفسه، حتى لو كان لم يقدم للمحاكمة أو قدم وحكم ببراءته. وكذلك حرم كل من قُدِّم للمحاكمة في قضية «مراكز القوى» من معارضي السادات أو شملته تحقيقات هذه القضية أو تعاون مع متهم فيها، وكل ذلك مما كان يتعين أن يكون غير جائز طبقًا للدستور الجديد[2].

وأعلن عن حل المجلس النيابي السابق (مجلس الأمة) في 8 ديسمبر سنة 1971، وعن إجراء انتخابات جديدة للمجلس النيابي طبقًا للدستور الجديد (مجلس الشعب) في 27 أكتوبر سنة 1971 على أن يعقد أولى جلساته في 11 نوفمبر سنة 1971. واستبعد من الترشيح كل من اعتبرهم نظام السادات من خصومه طبقًا للقانون 82 لسنة 1971، ومن ثم لم يكن يخشى من وجود أحد من معارضي السادات داخل المجلس بعد أن ضمن تنقية صفوف المرشحين منهم، بذات الأسلوب الذي كان يتبع منذ انتخابات 1956. وبتشكيل مجلس الشعب تمت عملية إعادة بناء المؤسسات السياسية كافة بمن لم يكن يعتبرهم السادات وقتها من خصومه، الأمر الذي استغرق ستة أشهر منذ الحركة الانقلابية التي جرت في مايو 1971، وفي هذه الشهور تجمعت سلطة مؤسسات الدولة كلها في يد حاكم فرد، وذلك على طريقة الستينيات، مع وعد بانفتاح ديمقراطي، لا يجد

(1) دستور جمهورية مصر العربية، المطابع الأميرية، طبعة 1999.

(2) القانون رقم 82 لسنة 1971، النشرة التشريعية، المطابع الأميرية، وزارة العدل، عدد أكتوبر سنة 1971.

تجسيمًا محسوسًا له إلا بتغيير عدد من قيادات المؤسسات، ومن تقرير دستوري لعدد من المبادئ العامة في الحريات، ومع إطلاق الزمام الإعلامي لنقد ما قبل مايو 1971 من أوضاع أو من أحداث.

•• تاسعًا:

مع بدء السبعينيات صدر دستور 1971 في أول عهد الرئيس السادات، وصيغ على نهج دستور 1964 من حيث رسم هياكل السلطة وعلاقاتها. ثم خلال السبعينيات، وبخطوات مترددة ومتعارضة، ولكنها على مدى عِقد السبعينيات أفادت نوعًا من التتابع، آل النظام السياسي للدولة إلى نوع من التعددية الحزبية، وفك مبدأ التنظيم الوحيد، ومن جهة ثانية اطرد نشاط المجلس النيابي بالانتخاب الدوري، وصار لمجلس الشعب (حلت هذه التسمية له محل اسم مجلس الأمة بموجب دستور 1971) مؤسسة مستمرة ثابتة.

ويمكن إجمال الوضع من الناحية التنظيمية ومن ناحية الممارسة الدستورية في عدد من النقاط أهمها ما يتعلق بمدى استقلال مؤسسة التشريع عن السلطة التنفيذية ومدى أثر الوجود الحزبي في اتخاذ القرارات.

والحاصل أن مجلس الشعب صار مؤسسة مشاركة في إصدار القرار، ولم يعد واجهة سياسية فقط، ووجوده مطرد وانتخاباته تجري مع كل انتهاء له، وهو ينتهي بالحل أو بانتهاء مدته بفوات خمس سنوات. وفي ظل دستور 1971، جرت انتخابات بمجلس الشعب في أكتوبر من ذات السنة، واستمر مدته كاملة حتى انتهت في 1976 فأجريت انتخابات جديدة للمجلس التالي. وجرت هذه الانتخابات في ظل موجة من التفاؤل عن الانفتاح الديمقراطي، وجرت في ظل وجود ثلاثة منابر تشكل تنظيمات سياسية في إطار التنظيم الوحيد المنصوص عليه دستوريًّا وهو الاتحاد الاشتراكي.

ولكـن في ينايـر 1977 حدثـت الانتفاضة الشـعبية التي هـزت قوائم نظام الحكم بشـدة، فشـدت الدولة يدها المرتخية، ثم حدثت زيارة الرئيس السـادات للقدس في نهايات السنة مما أثار عاصفة من النقد والهجوم الحاد عليه، وانعكس ذلـك عـلى مجلس الشـعب بما فيه مـن شـبه تنظيمات مسـتحدثة، وتبلـورت فيه المعارضـة ببضعة عـشر عضوًا، منهم من شـد النكير بعد ذلـك على مشروعات الصلـح مع إسرائيل التـي انتهت بالاتفاقيـة المعروفـة في 1979. فحل الرئيس السادات المجلس وأجرى انتخابات جديدة في إبريل 1979.

إن انتخابـات 1971 بمجلسـها الذي اسـتمر مدته كاملة صُفِّي المرشـحون لها بما يسـتبعد كل من رأته سـلطات الرئيس السادات معاديًا له من أنصار العهد السـابق عليـه الذيـن هزمهم في مايـو 1971. وفي انتخابات 1976 التي رشـح لهـا ممثلون عـن التنظيمات الوليـدة، كان لتنظيم الحكومة (تنظيم الوسـط، مصر العربي الاشـتراكي) نحـو 82٪ ولليمين (الأحـرار الاشـتراكيون) نحو 35٪ ولليسـار (التجمع الوطني الوحـدوي) نحو نصف في المائة وكان «التجمع» هو تنظيم المعارضة الحقيقي وقتها. أما باقي الأعضاء فكانوا مستقلين. فقد حُل هذا المجلـس لمعارضة بضعة عشر عضوًا فيه لاتفاقية الصلح مع إسرائيل. ثم جرت انتخابـات 1979 بعـد أن كان تم الاعـتراف بالنظام الحـزبي وتحولت تنظيمات الاتحـاد الاشـتراكي إلى أحزاب مسـتقلة من الناحيـة القانونيـة. وحصل حزب الحكومـة (الوطني الديمقراطي) على 90٪ من المقاعد، وسـقط في الانتخابات كل وجـوه المعارضة السياسـية التـي كانت ظهـرت في المجلس السـابق ومنهم الأسـتاذ محمود القاضي، الـذي كان قد صار أحد الأقطـاب البارزين ضد دولة أنور السادات.

في سـنة 1977 عُقِـدت بالجامعـة الأمريكية ندوة عن مسـتقبل الديمقراطية في مصر، وكنت شـاركت فيها بورقة أعدتها (حاولت فيها أن أوضح الصلة بين الديمقراطيـة وحركة التحرير الوطني في مصر بحسـبان أن المصريين نظروا دائمًا

للديمقراطية في توظيفها لخدمة الحركة الوطنية). وكان من محاضري الندوة المهندس سيد مرعي من كبار المسئولين وساسة الحكومة وقتها[1]، ولفت نظري في حديثه وفي رده على الأسئلة، قوله إن تعدد الأحزاب آت لا ريب فيه وأن المطلوب هو الانتقال من نظام الحزب الواحد على النمط السوفييتي إلى نمط الأحزاب المتعددة على نمط بلدان أوربا الشرقية الاشتراكية.

في ذلك الوقت كانت مصر ذات تجربة اشتراكية لا تزال قائمة، وكان التوجه الفكري السياسي في مصطلحه وفي نماذجه يهتدي بالتجارب الاشتراكية سواء في الاتحاد السوفييتي أو في الصين أو في بلدان أوربا الشرقية. وكان معنى كلمة المهندس سيد مرعي أن نقيم في مصر نظامًا لتعدد الأحزاب يتشكل من أحزاب صورية هي رسوم بغير محتوى، لأن ذلك كان هو وضع الأحزاب التي وجدت بالاسم فقط مع الأحزاب الشيوعية الحاكمة في كل من المجر وتشيكوسلوفاكيا وبولندا وغيرها، وظهر لي من توالي السنين أن ذلك القول لم يكن يصدر عن محاكاة للتجارب الشيوعية وقتها، ولكنه كان يصدر عن حقيقة ما تبغيه الدولة المصرية من «التعدد» فكرًا وتطبيقًا، وهو أن يكون تعددًا صوريًّا.

ونحن إذا نظرنا إلى مجالس الشعب السابق الإشارة إليها منذ العمل بدستور 1971 في عهد الرئيس السادات، نلحظ أن المجالس التي استمرت مدتها كاملة وهي خمس سنوات لكل منها، كانت أربعة مجالس، الأول في 1971 وكان النظام لا يزال غير حزبي، وكان للاتحاد الاشتراكي أن يعترض على الترشيح وكانت قد أقصيت من الترشيح كل الأسماء المعارضة لحكم الرئيس السادات وكانت المعارضة الظاهرة وقتها قاصرة على الناصريين من الاتجاه السياسي الذي أقصاه السادات وقد منعت جميعها من الترشح. ومجلس 1979 عند إبرام معاهدة السلام مع إسرائيل، كان حظ حزب الحكومة منه يصل إلى 90 ٪ من مقاعد

(1) سيد مرعي (1913-1993) كان وزيرًا للزراعة في غالب فترة حكم عبد الناصر وأنور السادات، وارتبط اسمه بالزراعة واستصلاح الأراضي ورأس مجلس الشعب من 1974-1978.

المجلس، وكان حزب العمل في بداية إنشائه قد حصل على نحو 33 مقعدًا. ثم انخفض هذا العدد في 1981 إلى 12 مقعدًا فقط. ومجلس 1990 ومجلس 1995 الذي أتم كل منهما مدته، وقد تمثلت في كل منهما المعارضة الحزبية وغير الحزبية في أدنى درجاتها وانحصرت في بضع أعضاء فقط.

وإن المجالس الأخرى التي لم يتم أي منها مدته هي مجلس 1976 الذي كانت نسبة مقاعد الحكومة فيه نحو 81 ٪ وكانت وجوه المعارضة المنظمة أو المستقلة ذات قوة ونفوذ، ومنهم مثلًا ممتاز نصار ومحمود القاضي. وقف هؤلاء يعارضون الحكومة، وبخاصة بالنسبة لاتفاق السلام مع إسرائيل. وتركز انزعاج الحكومة في نشاط بضعة عشر نائبًا لم تُطِق الحكومة وجودهم وحلت المجلس ووقفت ضد إعادة انتخابهم في 1979، وقدم ممتاز نصار ومحمود القاضي طلبًا لتكوين حزب فرفضته لجنة الأحزاب ثم رفضه القضاء.

•• عاشرًا:

وفي عهد حسني مبارك جرت انتخابات 1984 بنظام القوائم الحزبية، ووجد تمثيل حزبي لحزب الوفد المتحالف مع الإخوان المسلمين وقتها ولحزب التجمع ولحزب الأحرار، ثم حُل المجلس بعد صدور حكم المحكمة الدستورية ببطلان الانتخابات التي تجري بنظام القوائم الحزبية، وأجريت انتخابات جديدة في 1987، ووجد تمثيل حزبي في المجلس الجديد لحزب الوفد وللإخوان المسلمين وحزب العمل وحزب الأحرار، وبلغت نسبة مقاعد المعارضة كلها في المجلس 22 ٪ وهي أعلى نسبة وصلت إليها المعارضة منذ 1952، وهي من أعلى النسب التي بلغتها المعارضة حتى في ظل دستور 1923. ثم حُل هذا المجلس في 1990 بناءً على حكم صدر للمحكمة الدستورية لبطلان مبدأ الانتخاب بالقوائم الحزبية بالصيغة المعدلة التي جرت في 1987. ثم جرت

انتخابات 1990 واستمر المجلس مدته كاملة حتى انتهت في 1995، ثم جرت الانتخابات الثالثة واستمر المجلس مدته كاملة التي انتهت في 2000. وكان نصيب المعارضة السياسية في كلا المجلسين المتتاليين لا يزيد على بضعة أعضاء من مجموع 440 عضوًا منتخبًا.

إن مجلس 1984 ومجلس 1987، قضت المحكمة الدستورية ببطلان تشكيل كل منهما استنادًا إلى أن إجراء الانتخاب بنظام القائمة الحزبية يقصر الترشيح على الحزبين مما يعتبر انتقاضًا لحقوق المواطنين غير المنتمين لأحزاب. ولكن كلًّا من هذين المجلسين كان يشمل نسبة تمثيل لا بأس بها من أحزاب المعارضة السياسية، وهي أحزاب الوفد والعمل والتجمع والأحرار، فضلًا عن الإخوان المسلمين الذين تحالفوا في انتخابات مجلس 1984 مع الوفديين وتحالفوا في انتخابات مجلس 1987 مع حزب العمل. وكانت هاتان التجربتان قد نبهتا الحكومة إلى أن نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية أفضل لأحزاب المعارضة وأكفل لحجم تمثيل معتبر لهم مما تسفر عنه الانتخابات الفردية. كما أن وسائل الاصطناع والتأثير في نتائج الانتخابات تكون أسهل وأوفق في الانتخابات الفردية. وقد ترتب على صدور كل من حكمي المحكمة الدستورية حل كل من المجلسين قبل انتهاء مدته بعامين أو أكثر.

والحاصل كذلك أن نسبة مقاعد المعارضة في مجلس 1987 كانت بلغت 22 ٪ من مجموع المقاعد. وأذكر عندما صدر التقرير الاستراتيجي الحولي عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام وكان يناقش كالعادة في ندوته السنوية التي يعدها مركز الدراسات والبحوث السياسية لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أذكر أنني في تعقيبي على نتيجة الانتخابات ذكرت أن أحزاب المعارضة يمكن أن تتحملها الدولة على أن تدور في أحسن الفروض في إطار جماعات الضغط، ولكن ليس مأذونًا لها أن تصل إلى الحكم، أو أن تكون مشاركة في اتخاذ القرار، أو يقوم أدنى احتمال بذلك. وأن نتائج الانتخابات وفقًا

لهذا المفاد يتعين أن ينظر إليها في إطار أنه ينبغي للحكومة أن تضمن لنفسها ثلثي المقاعد في مجلس الشعب، وهي تشكل النصاب الخاص بالقرارات الاستثنائية كترشيح رئيس الجمهورية، ورجعية القوانين وغير ذلك. ولضمان هذه النسبة في الواقع يتعين أن تضمن الحكومة على أقل الاحتمالات نسبة تمثيل لا تقل عن ثلاثة أرباع المقاعد، سدًّا للذرائع غياب عضو أو أعضاء لحادث طارئ. ومن ثم تكون النسبة المتاح التنافس فيها بين الحكومة والمعارضة هي 25 ٪ من المقاعد. فإذا حصلت المعارضة على 22 ٪ تكون قد اقتربت من خط الخطر وهو احتمال أن تهدد نسبة الثلاثة أرباع. وعلى ذلك فإما أن يجري سد الذرائع أمام تكرار هذه التجربة فلا تحدث أبدًا من بعد، أو أن تكون أمام احتمال تغير أوضاع نظام الحكم في مصر إلى نوع من التعددية الحزبية الحقيقية التي تمكن من تداول الحكم والاشتراك فيه بالتحالف أو التداول. ولم تتكرر قط هذه النسبة ولا نصفها ولا أقل من ذلك.

وبالنسبة للملاحظات العامة الخاصة بفترة دستور 1971، نلحظ مثلًا أن المحكمة الدستورية حكمت ببطلان انتخابات 1984، ثم ببطلان انتخابات 1987، ثم حكمت بعد تسع سنوات من رفع الدعوة ببطلان انتخابات 1990 و1995 لنقص الإشراف القضائي على عملية الانتخابات. وقد صادف أن صدر حكمها على هذين المجلسين المتعاقبين حكمًا واحدًا في يوليو 2000 بعد أن كان كل منهما قد أتم مدته في وقته، فلم تترتب آثار عملية بالنسبة لأي من هذين المجلسين، وصحت قوانينهما بموجب شرعية الأمر الواقع، ولكن ذلك لا يخل بأنه طبقًا للمحكمة الدستورية، كانت مجالس الشعب كلها باطلة في بلدنا لتخلف الإشراف القضائي منذ صدور دستور 1971 واشتماله على المادة 88 التي توجب الإشراف القضائي. وإن صحة عمل هذه المجالس يرد بموجب فكرة «التغلب» أي بموجب الأمر الواقع.

الفصل الخامس
حصاد الاستبداد الديمقراطي لنظام 1971

•• أولًا:

تبلور نظام الحكم وعلاقة هيئاته ومؤسساته في عهد الرئيس جمال عبد الناصر في عدد من الأسس التي رسمها الدستور الصادر في 1964. ورغم أنه سُمِّيَ بالدستور المؤقت على وعد بأن يعد الدستور الدائم من بعد، ورغم أن لجنة للدستور الدائم تشكلت في 1967 وعقدت الكثير من جلسات الاستماع لتتعرف آراء ومطالب الاتجاهات المختلفة للرأي العام آنذاك، فإن حرب 1967 وما تلاها من هزيمة عسكرية أوقفت كل ذلك. ولكن يمكن القول بأن صيغة العلاقات المؤسسية التي رسمها الدستور المؤقت في سنة 1964 هي ما كانت تعبر عن أوضاع علاقات القوى في الدولة المصرية. وهي ما فرض ذاته من بعد على مجمل الأداء الرسمي في مصر حتى اللحظة الراهنة.

لقد وقعت هزيمة عسكرية في سنة 1967 وتغير نظام سياسي اقتصادي كامل، وانتهت الحقبة الناصرية بكل سياساتها الوطنية الاجتماعية، وجاء نظام آخر فسار مسارًا معاكسًا لكل الأوضاع والأفكار والأهداف والممارسات التي

كانت تقوم أيام عبد الناصر، ولكن بقي نظام الحكم هو هو. وإن الآلة التنظيمية التي تحققت بها السياسات الناصرية في سياسة العلاقات الخارجية وسياسة أوضاع الداخل وإدارة شئون المجتمع، هي ذاتها الآلة التنظيمية التي تحقق بها التراجع والانتكاس شبه الكامل من منتصف السبعينيات حتى الآن.

إن النظام الناصري اتبع وبلور سياسات وطنية واقتصادية واجتماعية حتى 1970، وكان يتخذ هذه السياسات وينفذها بما امتلك من زمام الدولة القابضة بسلطة تنفيذية استوعبت مكنة التشريع وبسلطة قضائية محاطة ومحددة الوظيفة في نطاق ما رسمه النظام لها من حدود وضوابط، وبتنظيم شعبي هو واحد من أجهزة الدولة القابضة على السلطات كلها، وبأجهزة أمن خارجي وداخلي هي مؤسسات رسم السياسة وتغذيتها بالمعارف والمعلومات وبدائل اتخاذ القرارات، وبأجهزة إدارة قادرة على تنفيذ السياسات التي تتخذ ومتابعتها، والصحافة وأجهزة إعلام سمعي ومرئي صادرة عن الدولة مسيطر عليها منها[1].

هذا النمط من النظم هو ذاته الذي جرت به تصفية هذه السياسات الوطنية والاقتصادية والاجتماعية كلها منذ 1975 حتى الآن، وجرى به تنفيذ السياسات المضادة بعكس ما كان يتبع. فبعد العداء مع إسرائيل جرى الصلح معها، وبعد الخصومة مع الولايات المتحدة جرى تحالف معها، وبعد الصداقة مع الاتحاد السوفيتي جرت المجافاة له والقطيعة معه، وبعد التحالف مع الدول العربية المشرقية ذات الأوضاع السياسية المشابهة والمجافية مع دول الخليج البترولية، جرى العكس مجافاة مع الأولى وتحالفًا مع الأخيرة، وبعد الهيمنة الاقتصادية للدولة على قدرات الإنتاج جرى التفكك الاقتصادي لهذه الهيمنة والتركيز على القطاع الخاص، وبعد دعم القطاع العام في الصناعة جرى التجميد لهذا القطاع واتخاذ سياسات الافتقاد لقيادته الاقتصادية وبعد ضبط مقدرات الاقتصاد، في

---

(1) طارق البشري: الديمقراطية ونظام 23 يوليو، الطبعة الثانية، كتاب الهلال، القاهرة 1997.

إطار خطة تنمية تعتمد على البناء الاقتصادي المستقل، جرت سياسة الانفتاح الاقتصادي وربط مصر برباط التبعية مع السوق العالمي.

كانت هزيمة 1967 هي ما كسر المشروع السياسي الذي قام عليه نظام ثورة 23 يوليو، ولكن هزيمة 1967 أعقبها مباشرة استبقاء إرادة المقاومة والقتال والسعي لتهيئة الأسباب لتصفية آثار الهزيمة، وجرى فعلًا الاستعداد لذلك، وأُعيد بناء القوات المسلحة، وتحقق النصر العسكري في حرب أكتوبر سنة 1973. ولكن مع تغير القيادة السياسية للدولة، فإن ما أثارته الهزيمة في 1967 من كسر المشروع السياسي وإفقاده شرعيته، حدث عكسه مع نصر 1973 من إحاطة القيادة الجديدة بشرعية جديدة وتجميع الثقة حولها، وفي الوقت نفسه فإن ما أثارته هزيمة 1967 من قيام للمقاومة ونهوض للمناجزة، حدث عكسه في ظل القيادة الجديدة مع نصر 1973، وما أثاره النصر على يديها من قعود عن استمرار المقاومة ومن تسليم للخصم والطواعية معه. وكل ذلك جرى بذات الأسلوب الإجرائي والمؤسسي لأجهزة القيادة والتنفيذ.

ومن جهة أخرى، فإن ما ضرب منه النظام الناصري ومشروعه السياسي وسياساته التطبيقية كان هو أسلوب الحكم الذي تبلور على العهد الناصري مما سبقت الإشارة إلى أهم ملامحه، وضرب المشروع وسياساته على وعد بتغيير أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته، ولكن العجيب أن السياسات كلها تغيرت وكان الوعد أن تبقى، سواء في المجالات الوطنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. ولم يبق ويتدعم إلا أسلوب الحكم وهياكله ومؤسساته والسلطات التي يتيحها للقيادات الفردية فيه وكان الوعد أن يتغير. وبذلك فإن الوجه الوحيد الباقي هو عينه الوجه الوحيد والذي كان مطلوبًا أن يزول وموعودًا أن يتغير.

•• ثانيًا:

لأن النظام كان نظامًا يقوم على السلطة الفردية، فقد صارت الواقعة الحاسمة في تغير وظيفته وعدول أدائه من سياسات إلى سياسات أخرى، هو تغير شخص رئيس الجمهورية واختلاف الأخير عن الأول. والحادث أن كان أنور السادات النائب الوحيد لرئيس الجمهورية عندما توفي الرئيس جمال عبد الناصر في 28 سبتمبر سنة 1970، وهو من بقي من تشكيل مجلس قيادة الثورة القديم في أول تنظيم لثورة 23 يوليو سنة 1952، وعلى مدى سنوات الثورة ونظامها حتى 1970، لم يتول منصبًا تنفيذيًّا في إدارة شأن من شئون الدولة. قام بأدوار في صحافة الثورة وفي التنظيم الشعبي للثورة المسمى بالاتحاد القومي، وفي مؤتمر الشعوب الإسلامية وأمانته العامة، وفي رئاسة مجلس الأمة الذي كان يتشكل منه البرلمان في 1960. ثم صار أحد نواب رئيس الجمهورية من 1964 حتى 1966، ثم تركها ثم عين نائبًا وحيدًا للرئيس في 1969 [1]. ولكنه لم يتول قط منصبًا تنفيذيًّا في شأن من شئون إدارة الدولة.

جرى الاستفتاء وفقًا لدستور 1964 على رئاسة الجمهورية في شهر نوفمبر 1970 وقدِّم فيه الرئيس أنور السادات واختير رئيسًا للجمهورية وتولى الرئاسة. وكانت الدولة تتشكل في أهم مؤسساتها من رجال جمال عبد الناصر المؤمنين بسياسته والمنفذين لها. وكانوا يشكلون رجال الصف التالي لعبد الناصر على تساوٍ وتوازن بين بعضهم وبعض، وبغير تميز لأحدهم على قرنائه وبغير تجمع لسلطة غالبة في يد أحدهم من دون الآخرين، ومع القبول والتسليم منهم بالبون الشاسع الذي يميز الزعامة التاريخية لعبد الناصر، وقد فاجأ موته الجميع وما أدى إليه من فراغ هائل في مركز اتخاذ القرار. ومن عادة المتساوين الأنداد الذين اجتمعوا أولًا على الأقوى أن يجتمعوا من بعده على الأضعف؛ لأن

(1) أعلام مصر في القرن العشرين - موسوعة وكالة أنباء الشرق الأوسط، طبعة فبراير 1996، القاهرة.

وجود الأضعف يستبقي فراغًا ويؤجل معركة ويتيح فرصة لتنافس آت. وكان السادات في تقدير ذلك الوقت هو الأضعف، ليس فقط لشخصيته المشهور بها ولكن لأنه لم يتول من قبل أي عمل تنفيذي حكومي في الدولة، ولا ارتبط أبدًا بجهاز من الأجهزة التي تملك إمكانات التقرير والتنفيذ. وقد شكل أول وزارة في عهده في 18 نوفمبر سنة 1970 من الوزراء أنفسهم الذين كانوا يشغلون ذات مناصبهم في آخر تشكيل للوزارة في عهد عبد الناصر في 20 مارس 1968 [1]. باستثناء الدكتور محمود فوزي الذي عينه السادات رئيسًا لهذه الوزارة. وكان وزيرًا لخارجية عبد الناصر في غالب عهده.

لم تمض سبعة أشهر حتى احتدم الخصام في شهر مايو 1971 ووقع الصراع بين الرئيس الجديد وبين رجال الصف التالي من الحرس القديم. وفيهم محمد فوزي وزير الحربية الممسك بالجيش والذي أعاد بناءه بعد هزيمة 1967، وفيهم شعراوي جمعة وزير الداخلية الممسك بجهاز الشرطة والذي كان يتولى أمانة التنظيم الطليعي بالتنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي»، وفيهم أحمد كامل رئيس المخابرات العامة، وفيهم عبد المحسن أبو النور رئيس التنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي العربي» وفيهم محمد فايق وزير الإعلام. كان هؤلاء هم الدولة بأجهزتها الرئيسية كلها وبقواها الضاربة جميعًا وبهيمنتها الإعلامية. ولكن في أول مواجهة هامة بينهم جميعًا وبين رئيس الدولة الجديد، وهم كثر وهو فرد، وهم أصحاب أجهزة ومؤسسات وهو فرد، وهم ذوو تجربة وهو تنقصه تجربة إدارة الدول وتوجيه المؤسسات، انتصر عليهم بما لمنصب الرئاسة من سلطات مجمعة ولما يحيط برئاسة الدولة في الثقافة السياسية التي سادت، بأنها مصدر الشرعية أساس الدفع في القرارات وبما ارتبط في أجهزة الدولة من قابلية للتحرك بدافع من الرئيس شخصيًّا. ولم ينتصر هو فقط، ولكن ساغ في الأذهان

(1) التشكيلات الوزارية في هذه الثورة. د. محمد محمد الجوادي. وزارة الإعلام – الهيئة العامة للاستعلامات. بدون تاريخ.

أنهم كانوا يحاولون الانقلاب، وأنه هو من حسم إرادة الاستقرار والاستمرار، رغم أن العكس تمامًا هو ما كان حدث.

وبعدها فقط، في 14 مايو سنة 1971 شكل الرئيس السادات أول وزارة تنتمي إليه وتبتعد عما سماه وقتها «مراكز القوى» وهو التعبير الذي كان استعمل في الإعلام السياسي في عهد الرئيس السابق لينعت به شركاء الحكم الذين خرجوا عن إرادة الرئاسة، مثل ما كان مع المشير عبد الحكيم عامر بعد هزيمة 1967 وما حدث من إقصاء له ورجاله عن الجيش وعن الخدمة المدنية. بقيت الوزارة الساداتية الأولى مشكلة برئاسة محمود فوزي وفيها من رجال وزارات عبد الناصر القديمة عدد من ذوي الخبرات المدنية والمهنية وعدد من ذوي الأصول العسكرية والذين تمشوا مع القيادة الجديدة، مثل الدكتور عزيز صدقي للصناعة والمهندس سيد مرعي للزراعة وعبد القادر حاتم وزير الإعلام العتيد في عهد عبد الناصر. ولكنها تضمنت جددًا في الحربية والداخلية.

وكان من الطبيعي ألَّا يفرط الحاكم في سلطته، لا سيما بعد أن انتصر باستخدامها وأدرك بالدليل الواضح مدى نفعها له. ويظهر ذلك واضحًا في المقارنة بين آخر دستور وضع إبان النظام الناصري ليترجم قمة ما بلغه نضوج التنظيم المؤسسي للدولة في هذا العهد، وبين «الدستور الدائم» الذي وضعه الرئيس السادات وصدر في 1971، وسُمِّي دستورًا دائمًا باعتبار أن دستور 1964 سمي دستورًا مؤقتًا، وكان قد صدر بقرار من رئيس الجمهورية على وعد بإعداد دستور دائم فيما بعد. فأراد الرئيس السادات أن يبدأ عهده بوضع هذا الدستور بمثابة تحقيق لوعد سابق، وبمثابة استجابة لرغبة شعبية ونخبوية لإقرار نظام مستقر يتأبى على التغيرات السريعة.

كان دستور 1964 يتضمن حكمًا بأن يكون التنظيم الشعبي السياسي الوحيد هو الاتحاد الاشتراكي العربي، حسبما نصت المادة 3، فلما صدر دستور

1971 في عهـد الرئيـس السـادات نص عـلى ذات الحكم في المـادة 5 منه. وكان دستور 1964 قد رسم سلطات الدولة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الممسك بالسـلطة الفعلية الشرعية، وهو مصدر الدفع في العملية السياسـية، وهو مصدر اتخـاذ القرارات ورسـم السياسـات. فهـو الرئيس الأعـلى للدولـة، وهو رئيس السـلطة التنفيذيـة، وهو مـن يضع السياسـة العامـة للدولة وتشـاركه الحكومة التي يعين أعضاءها وذلك حسـبما يستفاد من المواد 63، 100، 113. ومجلس الوزراء المسئول أمام المجلس النيابي ذو مسئولية تنفيذية في الأساس حسبما يظهر مـن المـواد 132، 133، 134. ورئيس الجمهورية يقـترح ثلث أعضاء المجلس النيابي ترشـيحه، ويرشـحه ثلثا أعضاء المجلس ثم يطرح اسـم المرشـح الوحيد على الاسـتفتاء الشـعبي. وعند تمام الاسـتفتاء تصير ولايته مستمدة من الشعب مباشرة فلا يملك المجلس النيابي إزاءه أية سـلطة (المادة 102). وهو من سلطته حـل المجلـس النيابي (المـادة 91) ومن سـلطته تعيين الـوزراء ورئيـس الوزراء وتغييرهم. وله حضور جلسات مجلس الوزراء فتكون له الرئاسة (المادة 115). ومدة ولايته ست سنوات (المادة 103) تزيد سنة على مدة ولاية المجلس النيابي (المادة 51)[1].

ودسـتور 1971 اتبع ذات النهج في رسـم سـلطات الدولة. وطريقة ترشيح رئيس الجمهورية حسـبما رسـمتها المادة 76 هي ذاتها طريقة الترشيح بالدستور السـابق. وهو يختار بالاسـتفتاء الشـعبي أيضًـا. ومدة ولايته هـي هي، وعلاقته بالسـلطة التنفيذية هي هي رسـمًا للسياسـة ومشـاركة في التنفيذ. وهو لا يسـأل أمـام المجلـس النيـابي لأن ولايته مسـتمدة مـن الاختيار الشـعبي المبـاشر. وإن كانت سـلطته في حل مجلس الشـعب صارت متوقفة على إجراء اسـتفتاء بشـأن أعمالها (المواد 5، 76، 77، 92، 132، 133، 136، 137، 142، 156) وزيد على الدسـتور السـابق أنه صار حكمًا بين السلطات حسـبما بينت المادة 73 ،وإن

(1) دستور 1964. النشرة التشريعية التي تصدرها وزارة العدل. عدد مارس 1964.

صار في مكنته أن يتخذ إجراءات سرية يواجه بها مخاطر حالة متجاوزًا بذلك سلطات المؤسسات المبينة بالدستور. وأن يعرض ذلك خلال خمسة عشر يومًا على الاستفتاء العام وذلك حسب ما خولته المادة 74 [1].

•• ثالثًا:

إن نظام 23 يوليو أسقط من داخله وليس من خارجه. تولى عملية الإسقاط الرئيس الجديد الذي خلف عبد الناصر وكان نائبًا له في آخر أيامه. وعاون الرئيس الجديد عدد من كبار معاوني عبد الناصر في المرحلة السابقة. وعادة ما يبدأ الرئيس الجديد محاولته لكسب الشعبية وإظهار الذات بإعلان البراءة من أخطاء سلفه، فيقيد ما أطلق السلف ويطلق ما قيد. وإظهار التميز بفعل الضد يكاد يكون عادة متبعة في هذا النوع من التوالي السياسي. والحاكم أحيانًا يراوح في سياسته على مراحل متتالية ليقلل من فرص تبلور معارضة شديدة ضده، وتكون هذه المراوحة أكثر انطلاقًا إذا كان الحاكم نفسه قد تغير، بقدر ما تكون لديه فرصة أوسع لجذب المعارضين السابقين لسلفه، أو بالأقل تكون لديه فرصة أن يقسمهم شيعًا ويفكك من إمكانات تكتلهم. والحاكم الذي أتى من خارج التشكيل العضوي للمؤسسات الحاكمة مع سلفه، تكون حاجته إلى فعل الضد أقوى ليستطيع بشعبية سريعة أن يفرض سلطانًا لنفسه على هذه المؤسسات ذاتها، وهو ما إن يظهر قدرة على تغيير الوضع القائم ويتخذ بعض التوجهات، حتى يهرع إليه كل من كان ضد الوضع القائم ويهرول إلى الانضواء تحت إمرته، فتشكل له قاعدة سياسية يضغط بها على مؤسسات الحكم. وكان هذا شأن الرئيس أنور السادات. وكل ما يتعين توافره هنا هو التخلق بروح المغامرة لاحتمال الفشل والسقوط. والسادات لم تكن تنقصه أبدًا روح المغامرة

(1) الدستور، المطابع الأميرية، طبعة 1999.

علـى مدى حياته كلها. بل لعلها الصفة الوحيـدة التي تميز بها. ولا كانت تنقصه المرونة التي تصل إلى حد السيولة في الاستعداد للتشكل مع الواقع الحاصل. وهـو في حياته تـراوح بين التمرد إلى حد استخدام العنف وبين المسالمة إلى حد الطواعية الكاملة.

وبعد صدور دستور 1971 في مفتتح عهده، وحرصه على أن يضمن مواده الأولى الخاصة بالحقوق السياسية والاجتماعية جملة من المبادئ والحقوق المؤكدة للحريـات وللضمانات النظرية للأفـراد والمواطنين ولسيادة القانون، بعد ذلك بـدأت تعد مجموعـة من القوانين التـي اعتبرت مكملة للدستور، وقد صدرت تباعًـا في الفـترة مـن يونيـو 1972 إلى سـبتمبر 1972. وذلـك بعـد أن كان قد شـكل أول مجلس نيابي طبقًا للدستور الجديد باسـم «مجلس الشعب» في نوفمبر 1971.

فبالنسـبة لجهـاز الدولة والإدارة، كان من مضاعفات السيطرة الفردية عليه في الستينيات، أن أتيح لرئيس الجمهورية سلطة فصل أيٍّ من العاملين فيه «بغير الطريـق التأديبـي» وذلك بقانـون صدر برقم 31 لسـنة 1963. فقـد اعتبر من أعمال السـيادة التـي لا يجوز عرضها عـلى المحاكم ما يصدره رئيـس الجمهورية من قرارات فصل العاملين بغير ضمانات المحاكمة التأديبية. وكان من مقتضيات فعل الضد في عهد الرئيس السادات كسبًا لسمعة سيادة القانون وتأمينًا للعاملين بالدولـة أن أصـدر في يونيـو 1972 قانونًا برقـم 10 لم يجز فصـل العاملين بغير ضمانـات التحقيق والمحاكمـة والفصل التي يكفلها نظـام تأديب العاملين. وفي الوقت ذاته احتفظ رئيس الجمهورية بذات سـلطة الفصل بغير الطريق التأديبي في حالات عامة تمكنه من ممارسـة هذه السـلطة حسبما يشاء. وهذه الحالات هي الإخـلال بواجبات الوظيفة بـما يضر الإنتاج أو الاقتصاد، وأن تقدم دلائل تمس أمن الدولة، أو أن يفقد العامل صلاحيته أو أن يفقد شـاغل الوظيفة العليا الثقة والاعتبار.

وكان من أساليب الحكم في الفترة السابقة على 1971، أن تصدر قوانين بمنع التقاضي في المسائل ذات الأهمية السياسية للدولة، مثل تطبيقات الإصلاح الزراعي وتحديد الملكية الزراعية والاستيلاء على الأراضي الزائدة وتوزيعها على صغار الفلاحين، ومثل بعض الأمور المتعلقة بالضرائب الزراعية والرسوم القضائية، ومثل منع التقاضي في دعاوى فصل طلبة الجامعات أو أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو غير ذلك. فأصدر السادات في مايو 1972 القانون رقم 11 بإلغاء هذه القوانين المانعة من التقاضي. كما كان من أساليب الفترة السابقة أن تقرر القوانين المنظمة لانتخاب المجالس النيابية منع أشخاص معينين من الحق في مباشرة الحقوق السياسية والحقوق الانتخابية، إما لمدد معينة وإما بغير تحديد لمدة المنع، مثل من اتخذت ضدهم تدابير من التحفظ الإداري بالاعتقال أو بالوضع تحت الحراسة، ومن كانوا خضعوا لتحديد الملكية الزراعية أو لإجراءات التأميم باعتبار أنهم من خصوم الثورة، أو من فقد عضويته في التنظيم الشعبي «الاتحاد الاشتراكي». فخففت هذه الأحكام واقتصر المنع على من حكم عليهم بعقوبات جنائية من هؤلاء، وذلك بالقانون رقم 32 الصادر في أغسطس 1972، ثم بالقانون الذي نظم شئون مجلس الشعب وصدر برقم 38 في سبتمبر 1972.

وفي الوقت ذاته أصدر قانونًا برقم 37 في سبتمبر 1972 باسم «ضمانات حريات المواطنين» يعاقب أو يغلظ العقاب على موظفي الدولة بالنسبة لما يمارسونه من إيذاء للأفراد أو يتجسسون عليهم، كما تضمنت ضمانات ضد القبض على الأشخاص أو تفتيش أماكنهم أو ضبط رسائلهم أو مراقبة محادثاتهم السلكية وغير ذلك. ولكن في الوقت ذاته وباسم «حماية الوحدة الوطنية» وتأمين البلاد من مخاطر الانشقاق أصدر قانونًا برقم 34 في سبتمبر 1972، يعاقب بالحبس على إنشاء أية منظمة أو إدارتها خارج الاتحاد الاشتراكي، ويعاقب كل شخص يعرض الوحدة الوطنية للخطر؛ والوحدة الوطنية هي تحالف

قوى الشعب العامل والمساواة وحرية العقيدة وسيادة القانون. كما يعاقب من «يناهض السياسة العامة المعلنة للدولة» أو يذيع أخبارًا أو إشاعات كاذبة ويدخل في ذلك أعمال الإضراب والتظاهر والاعتصام والتجمهر حسبما أبانت المذكرة الإيضاحية للقانون[1].

إن دراسة أكثر تفصيلًا يمكن أن تظهر بوضوح أكثر هذا الأسلوب من السياسة التشريعية التي كانت تفك وتربط وتطلق وتقيد وترخي وتشد. كل ذلك كان يجري عبر السبعينيات من القرن العشرين.

•• رابعًا:

وبالنسبة للسلطة القضائية، كانت سياسة نظام ثورة 23 يوليو، أن يكتفي في مداخلته في شئون القضاء بأن يصدر القوانين التي تمنع التقاضي في المسائل ذات الحساسية الخاصة له، بالنسبة لأوضاع أمن الدولة والنظام، وبالنسبة لسياسته الاجتماعية والاقتصادية، وأن يكون له تشكيل محاكم خاصة خارج إطار الهيئة القضائية لنظر الدعاوى السياسية التي يقدر حساسيتها لأمنه وسياساته، فضلًا عن نوع من المداخل له في شئون النيابة العامة بالنسبة للتحقيقات في المسائل السياسية، وفضلًا عن نوع من المداخلة لوزارة العدل في شئون إدارة القضاء بما لاينتهك أصلًا متعلقًا بضمانات القضاة الأساسية في شغل المناصب. ثم بعد هزيمة 1967 ضعف النظام سياسيًّا بما لم يمكن معه استمرار هيمنته وتقبل الناس لهذا الوضع أو لغيره، فحاول اتباع أسلوب جديد للمداخلة عن طريق محاولة إدخال القضاء في التنظيم الشعبي وإدخال عناصر غير قضائية في هيئات المحاكم. وقاوم القضاء هذين المسعيين وتبلورت معارضتهم ببيان أصدروه من نادي القضاء في 28 مارس سنة 1968. وترتب على ذلك تصاعد الخصام بين

---

(1) القوانين الأساسية المكملة للدستور (1) مجلس الشعب – اللجنة التشريعية. المطابع الأميرية 1973.

الحكومة والقضاء بما أفضى في آخر أغسطس سنة 1969 إلى صدور مجموعة من الإجراءات فصل بها من الهيئات القضائية نحو 189 عضوًا، منهم نحو 129 [1] عضـوًا من القضاء ونحـو 20 عضوًا من مجلـس الدولة. وألغي نـادي القضاة. وجرى كل ذلك في 31 أغسطس 1969.

فلـما خلـص نظام الحكـم للسـادات بعـد مايـو 1971، أعـاد المعزولين إلى وظائفهـم في القضـاء باستثناء 46 منهم، فطعـن بعضهم في قانـون العزل أمام محكمـة النقض وأصـدرت حكمها في 21 ديسـمبر 1972 بإلغـاء قانون العزل ومـا ترتب عليه مـن آثار. وصدر قانـون يعيدهم جميعًا استجابة لهذا الحكم[2]. وفي هـذا السـياق صدر قانـون جديد للسـلطة القضائية برقم 46 لسـنة 1972 وقانـون جديـد آخر لمجلس الدولة برقم 47 لسـنة 1972، وتضمنـا عددًا من الضمانـات للقضـاء، ولكن كلًّا منهما اسـتبقى من قوانين سـنة 1968 ما يتعلق بسلطات المجلس الأعلى للهيئات القضائية في إدارة شئون هذه الهيئات من حيث الميزانيات والتعيينـات والترقيات والنقل وغير ذلك. والمجلس الأعلى للهيئات القضائيـة مشـكل منذ 1969 برئاسـة رئيس الجمهورية وينـوب عنه عادة وزير العدل، ويضم رئاسـات من القضاء ومن مجلس الدولة ومن النيابة العامة وهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، فلا يكون شأن أية هيئة قضائية في أيدي رئاستها وحدهـا، ويكون التنوع والتعدد الحاصل من شـأنه أن يمكـن وزارة العدل من السـيطرة كثيرًا على أغلبية الأصوات. والحاصل أنه لم يسـتقل القضاء بمجلسـه وحده ولا اسـتقل مجلس الدولة بمجلسـه وحده، اسـتعادة لما قبل 1969 إلا في سـنة 1984. مع ملاحظـة أن بقي المجلـس الأعلى للهيئـات القضائية موجودًا بنص الدستور، وهو يتحكم في السياسات العامة، وبقي لوزارة العدل دور هام في إدارة شـئون القضاء عن طريق الميزانيات وعن طريق سـيطرتها على التفتيش

(1) معركة العدالة في مصر. المستشار ممتاز نصار، دار الشروق. القاهرة. نوفمبر 1974. ص 88.
(2) المرجع السابق.

القضائي على القضاة، وعن طريق دور وزير العدل في اختيار رؤساء المحاكم. بقي هذا النفوذ حتى اليوم.

وبالنسبة للصحافة فقد كانت تحت سيطرة الدولة منذ منتصف الخمسينيات، ومع بداية الستينيات آلت ملكيتها إلى التنظيم الشعبي للدولة (وهو الاتحاد القومي من 1956 ثم الاتحاد الاشتراكي من 1964). وبقي شأنها أول عهد الرئيس السادات هو ذات شأنها السابق، لاستمرار قيام التنظيم الشعبي الوحيد بموجب المادة 5 من دستور سنة 1971، فبقيت تحت القبضة المركزية لرئاسة الدولة باعتبار أن رئيس الدولة هو رئيس الاتحاد الاشتراكي، والرئيس الجديد يملك في ذلك سلطات الرئيس السابق. وقد كان من قبيل فعل الضد لإظهار جدة الأوضاع في عهد الرئاسة الجديدة، أن تقرر في يونيو 1971 إلغاء ما كان قائمًا من قيود على سفر الصحفيين المصريين إلى الخارج، ثم تقرر في مايو 1972 إعادة من كان سبق إبعادهم من الصحفيين إلى أعمال أخرى غير صحفية، ونوقش أمر حرية الصحافة وإلغاء الرقابة الحكومية المفروضة على النشر في الصحف، وذلك في يونيو 1973. وقدمت مشروعات قوانين في هذا الشأن. ولكن ما لبث الأمر أن انتكس بسبب ما صادفت رئاسة الدولة الجديدة من معارضة واضحة بين الصحفيين، لم يخفف منها من استطاعت استمالتهم إليها، فأصدر الرئيس السادات قرارًا بإبعاد نحو 120 صحفيًّا من صحفهم في فبراير 1973 على عدد من القوائم التي صدرت تباعًا. ثم أعيدوا إلى الصحف في آخر سبتمبر [1] 1973 قبل أسبوع واحد من بدء حرب أكتوبر 1973 التي تحررت فيها سيناء. ولكن الفصل والإبعاد والإعادة كان كل ذلك نوعًا من فرض السطوة وتقرير ما يتعين أن يعرف من أن علاقات القوى وموازينها في الإدارة المؤسسية للدولة وفي علاقتها بالهيئات والجهات المختلفة، هذه العلاقات باقية على حالها السابق، وخاصة بالنسبة للصحافة.

(1) حرية الصحافة في مصر بين التشريع 1952 - 1979. د. ليلى عبد المجيد. القاهرة 1983 ص 110..إلخ.

وبعد حرب 1973 انقشعت كلمات وتوترات بين الدولة وبين الصحفيين، فتقرر إلغاء الرقابة على برقيات الصحفيين الأجانب عدا الأخبار العسكرية، ثم ألغيت الرقابة الحكوميةعلى الصحف بمعنى أنه لم يعد ثمة رقيب يتبع الحكومة من خارج الصحيفة ويقيم في الصحيفة، ولكن مهمته نيطت برئيس تحرير كل صحيفة ورئيس مجلس إدارتها، بحسبانهما يعينان من التنظيم السياسي الشعبي المالك قانونًا للصحف، ورئيس التنظيم هو رئيس الجمهورية. وأنشئ مجلس أعلى للصحافة من داخل الاتحاد الاشتراكي في مارس 1975 [1].

والحاصل أن السيطرة المركزية على الصحافة بقيت استمرارًا لهياكل توزيع السلطة ونظام الملكية السائد منذ العهد السابق في الستينيات. ولكن هذه الصورة كانت تحتاج إلى تعديل ومواءمة عندما ظهرت في الأفق فكرة التعددية السياسية التي ظهرت أولًا داخل الاتحاد الاشتراكي ليظهر من داخله ثلاثة «منابر»: الأوسط وهو منبر الحكومة والرئيس، والأيسر وهو منبر اليسار بقيادة خالد محيي الدين، والأيمن وهو منبر اليمين بقيادة مصطفى مراد، ثم تطور إلى نظام أحزاب متعددة. واقتضى ذلك زوال الاتحاد الاشتراكي وتعديل الدستور والمادة الخامسة منه لتسمح بتعدد الأحزاب . وكان لابد من إعادة صياغة فكرية وقانونية جديدة تسمح ببقاء الصحف الكبرى الموجودة في يد الحكومة وحزبها بغير أن يتخذ ذلك الصورة الفجة الخاصة بامتلاك الحكومة للصحف. لم يكن بُدٌّ من إيجاد صيغة ذات مظهر شعبي يمتلك هذه الصحف.

وقد أضافت هذه المسألة سببًا للأسباب التي استوجبت التفكير في تعديل الدستور. وبدت فكرة أن ينص في الدستور على الصحافة بحسبانها سلطة رابعة تضاف إلى السلطات الثلاث التقليدية: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ودعي الناخبون لاستفتاء عام حول هذه المسألة وعلى غيرها. وتضمن التعديل

(1) الصحافة بين السلطة والسلطان. مصطفى مرعي. عالم الكتب. القاهرة 1980. ص 36..إلخ.

الدستوري في 1980 إنشاء وتنظيم مجلس للشورى يكون مجلسًا ثانيًا للسلطة التشريعية بجوار مجلس الشعب، كما تضمن فصلًا عن «سلطة الصحافة». ونصت المادة 219 على أن حرية إصدار الصحف وملكيتها مكفولة «للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والأحزاب»، وأنها تخضع «لرقابة الشعب». ونصت المادة 211 على أن يقوم على شئونها «مجلس أعلى يحدد القانون طريقة تشكله واختصاصه وعلاقاته بالدولة» ثم صدر القانون 148 لسنة 1981 بشأن سلطة الصحافة، وأوجد شكلًا للملكية العامة للصحف القومية عن طريق مجلس الشورى. وبقيت سلطات رئيس الدولة على الصحافة القومية ودور الصحف الكبرى - بقيت عن هذا الطريق.

•• خامسًا:

في مصر لم تقم قط ديمقراطية بغير وجه وطني. ويمكن التعميم فيقال إن بلدًا أو جماعة سياسية محتلة من أجنبي أو مغتصبة أراضيها أو مسلوبة الإرادة الوطنية أو مهددة في أمنها القومي، بلدًا أو جماعة في هذا الوضع لا تقوم به ديمقراطية إلا من خلال التوجه الوطني وبمراعاة هذا التوجه. لذلك فإن ذروة ما بلغه التفاؤل الشعبي والرسمي بالنسبة لنظام الحكم في عهد الرئيس السادات، كان في الفترة من أواخر سنة 1973 حتى بدايات سنة 1977. ثم أخذ الخط البياني للتفاؤل في الهبوط مع مظاهرات رفع الأسعار في يناير 1977. ثم بدأ هذا الخط في التدهور مع زيارة السادات لإسرائيل ومع الصلح معها والاعتراف بها في 1979. وكل ذلك يجري والدولة -دولة ما بعد النظام الناصري- تتشكل ويعاد بناؤها السياسي، وإذا كان يمكن أن يقوم نظام وطني مستبد بغير ديمقراطية، فإنه لايمكن في ظني أن يقوم نظام ديمقراطي بغير توجه وطني؛ لأن الديمقراطية

هـي تعبير عـن إرادة الجماعة السياسـية وهـي بالـضرورة وبالتعريـف «الجماعة الوطنية».

لذلك نلحظ أن القلق الوطني الذي تردد مع أول سـيطرة الرئيس السـادات عـلى السـلطة منفـردًا بهـا في مايـو 1971، ما لبـث أن حل محلـه نوع مـن الثقة والطمأنينة الوطنية بعد أن خاضت مصر في عهده حربًا مظفرة في أكتوبر 1973. وفي هـذا المناخ تـرددت فكرة العدول عن التنظيم الشـعبي الواحـد إلى نوع من تعـدد التنظيمات، ونظر فيما إذا كانت المادة 5 من الدسـتور تحتمل التعدد الحزبي أم لا. وشرع كحلٍّ وسـطٍ أن تنبثق من الاتحاد الاشـتراكي ثلاثة منابر يتجمع في كل منها أهل تيار سياسي معين مما يحتمله المبدأ الذي قام عليه الاتحاد الاشتراكي من حيث كونه تجمعًا للقوى الوطنية. وجرى ذلك في 1975 باعتبار أن الاتحاد الاشـتراكي صـار يسـمح بتعـدد الاتجاهات السياسـية في داخله. ثـم في نوفمبر 1976 أعلـن الرئيس السـادات في افتتـاح الدورة الأولى لمجلس الشـعب: «قد قررت أن تتحول التنظيمات السياسية الثلاثة ابتداء من اليوم إلى أحزاب»[1].

صارت المنابر أحزابًا بتصريح أدلى به الرئيس، رغم أن الدستور لم يكن يسمح بذلـك بعـد. والأحزاب هي ثلاثـة: حزب مصر العربي الاشـتراكي وهو حزب الرئيـس وحـزب الحكومة، وحـزب الأحرار الاشـتراكيين وهو حـزب اليمين برئاسة مصطفى كامل مراد، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي برئاسة خالد محيي الدين وهو حزب اليسار. ثم في يوليو 1977 صدر القانون رقم 40 لسـنة 1977 لتنظيم التعددية الحزبية. فأجـاز في مادته الأولى للمصريين تكوين الأحزاب والانضمام إليها، وشرطت مادته الرابعة لتأسيس الحزب ولاستمراره تسعة شروط، منها ألا تتعارض مقوماته أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياسته مـع مبادئ الشريعة الإسـلامية المصـدر الرئيسي للتشريع ولا مـع مبادئ ثورتي

(1) العمامة بين السلطة والسلطان، سبق ذكره ص 32.

23 يوليو 1952 و 15 مايو 1971، ولا مع الوحدة الوطنية، وأن تكون برامجه متميزة عن الأحزاب، وألا يكون فرعًا لتنظيم بالخارج، وألا يكون إعادة لأحزاب ما قبل 1952 وغير ذلك. وأوجب لتأسيس الحزب أن توافق على تشكيله «لجنة شئون الأحزاب السياسية»، ويرأسها رئيس مجلس الشورى، وأعضاؤها وزير العدل ووزير الداخلية ووزير شئون مجلس الشعب وثلاثة أعضاء غير منتمين لأي حزب يختارون من رؤساء الهيئات القضائية. وغالبية اللجنة هم عادة من الحزب الحاكم لأنهم وزراء. والأعضاء المختارون يعينهم رئيس الجمهورية وهو رئيس الحزب الحاكم. ويطعن على قرارات اللجنة برفض تأسيس الحزب أمام المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بتشكيل خاص ينضم فيه إلى دائرتها الأولى خمسة أعضاء يعينهم أعضاء فيها وزير العدل – وهو عادة من الحزب الحاكم.

ثم في 21 مايو سنة 1978 صدر قرار جمهوري يدعو الناخبين إلى الاستفتاء في مبادئ هي:

أولًا : عدم جواز تقلد الوظائف العامة وعضوية مجالس النقابات والكتابة في الصحف والعمل بالإعلام لمن يدعو لما يتنافى مع أحكام الشرائع السماوية.

ثانيًا: عدم جواز الانتماء إلى أحزاب أو ممارسة أي نشاط سياسي «لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة 23 يوليو 1952».

ثالثًا: أن الصحافة هي السلطة الرابعة للشعب.

فكان ذلك سعيًا لإحكام السيطرة على معارضة يتوقع أن تكون إجازة التعدد الحزبي من مشجعاتها، حتى إن كان تعددًا حزبيًّا معتمدًا على التفصيل السابق. وكان ذلك من قبيل سياسة البسط والقبض لترويض الناس على الدخول

في قنـوات جديـدة لأوضـاع مختلفـة إلى حد مـا عن القنـوات التي عرفهـا نظام الخمسينيات والستينيات.

ثـم لما أبرمت معاهدة السـلام مـع إسرائيل، وأثارت مـن المعارضات والهياج الوطنـي ضدهـا ما أثـارت، وتصـدى للمعاهدة عـدد من كبار النـواب بمجلس الشعب يهاجمونها، تقررت دعوة الناخبين للتصويت في استفتاء يجرى في 19 إبريل 1979 عـلى الموافقة على معاهدة السـلام مع إسرائيل، وعلى إعـادة تنظيم الدولة بحل مجلس الشعب وعلى حرية تكوين الأحزاب وإعلان حقوق الإنسان المصري والحفاظ على الوحدة الوطنية، ومع الاستفتاء على ما سمي مبادئ ثورة 23 يوليو 1952 و15 مايو وهي انتماء مصر العربي والالتزام بسياسة عدم التحيز والقضاء على الفساد الحزبي، ومع اعتبار الدستور هو الوثيقة الوحيدة لنظام الحكم و إنشاء مجلس شـورى وتقنين الصحافة بوصفها سـلطة رابعة[1]. وكان إقران معاهدة مع إسرائيـل بنظـام الحكـم المـصري وبالديمقراطية، كان ذلـك رابطًا خطـيرًا، يربط بـين عمل تـراه جمهرة الرأي العام عملًا بغيضًـا متجـاوزًا ضوابط الصالح الوطني والأمـن القومي المصري وبين هدف للحريـة الحزبية يلتف حوله هذا الرأي العام ذاتـه للتعبـير عن صالحـه الوطني، بمعنى أن بنـود الاسـتفتاء كان يناقض بعضها بعضًا. وعلى أسـاس هذا الاسـتفتاء جرى تعديل دسـتور 1971 بـما أضيف إليه مـن أحكام جديدة، جرى الاستفتاء عليها في 22 مايـو 1980 ونشرت بالجريدة الرسـمية في عـدد 26 يونيـو 1980. وكان أهـم مـا شـملته الإضافـة هـو الباب الخاص بإنشـاء مجلس الشورى، والباب الخاص بالصحافة بوصفها سلطة رابعة، فضلًا عن تعديل نص المادة 5 من الدسـتور ليسـتبدل بنظـام الحزب الوحيد وهو الاتحاد الاشـتراكي نظام تعدد الأحزاب، وفضلًا عن المادة 77 من الدسـتور التي كانـت في أصلها لا تجيـز أن يعاد انتخاب رئيس الجمهوريـة أكثر من مدة واحدة، فعدلت ليمكن انتخاب الرئيس «لمدد أخرى». ومجلس الشـورى حسـبما رسـم له

---

(1) الصحافة بين السلطة والسلطان. سبق ذكره ص 52-58.

في الدستور هو مجلس ينشأ بانتخاب ثلثي أعضائه وتعيين رئيس الجمهورية ثلثهم الآخر، ووظيفته استشارية بالنسبة للقوانين ولا رقابة له على الحكومة، بما يظهر منه أن الوظيفة الأساسية للمجلس لم ترد بنصوص الدستور، إنما كانت تستهدف من بعد أن يتناول السلطة على الصحافة بدلًا من الاتحاد الاشتراكي التنظيم الملغى بالدستور ذاته. وهذا ما كشف عنه القانون 148 لسنة 1980 بشأن الصحافة الذي أسبغ وجهًا بموجبها للهيمنة على الصحافة من مجلس الشورى والمجلس الأعلى للصحافة، وخلفه فيها القانون 96 لسنة 1996 [1].

•• سادسًا:

والحاصل أنه ما إن أعلن في 1975 عن إمكان تعدد الاتجاهات السياسية داخل الاتحاد الاشتراكي، حتى تكاثرت طلبات إنشاء المنابر بداخله فبلغت أربعين طلبًا لم يوافق إلا على ثلاثة منها هي ماسبق ذكرها. ثم سمح بإنشاء «حزب الوفد الجديد» بإذن من رئيس الجمهورية. ثم بعد ذلك وبعد ظهور المعارضة ضد اتفاقية السلام مع إسرائيل شجع رئيس الجمهورية على إنشاء «حزب العمل الاشتراكي» ليكسب تأييده بعد عقد الاتفاقية. ولكن النظام رفض أحزابًا أخرى قدمها بعض من أقطاب المعارضة في هذه الفترة. ومنها «حزب الجبهة الوطنية» والذي تقدم بطلب عنه د. محمود القاضي، و«الحزب الوطني الجديد» الذي تقدم بطلب عنه فتحي رضوان، و«حزب الطليعة الوفدية» الذي قدم طلبًا عنه د. عبد المحسن حمودة. ويذكر الدكتور مصطفى كامل السيد تعقيبًا على ذلك وبعد خمس سنوات من تجربة التعدد الحزبي في 1981، «إن نطاق التعدد الحزبي

(1) د. فاروق عبد البر، المواطنة وحق المعرفة والتعبير، في: علا أبو زيد وهبة رءوف عزت (تحرير) المواطنة المصرية ومستقبل الديمقراطية، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ص 477 - 532.

محـدود جـدًّا»، و«إن النظام كاد يقترب في الواقع من نظام الحزب الواحد»، وإنه في تطوره «ينحو إلى التضييق المتزايد لإبعاد التعدد الحزبي»[1].

هذه الملاحظات الثلاث تصدق وتصير أحسم وأقطع في حكمها بعد ثلاثين سنة من التجربة. ونحن عندما نستعرض تكوين الأحزاب على هذا المدى الطويل وحتى 2001، نلحظ أن لجنة الأحزاب لم توافق على حزب واحد من الأحزاب التي قدمت طلبات لها إلا حزبًا واحدًا هو حزب الوفاق الذي أجازته في أواخر التسعينيات من القرن العشرين، ثم أوقفت نشاطه من بعد. إن كل الأحزاب التي ووفق عليها كانت تأسست بموجب أحكام أصدرتها المحكمة الإدارية العليا بالتشكيل الموسع الذي نص عليه قانون الأحزاب حسبما سلفت الإشارة. وأن مجموع الدعاوى التي رفعت أمام المحكمة، وأصدرت فيها أحكامها من سنة 1979 حتى سنة 2001 كانت 45 قضية تمثل 45 حكمًا لتشكيل أحزاب لم توافق اللجنة عليها على مدى ثلاث وثلاثين سنة، فرفعت بشأنها هذه الدعاوى. وأن المحكمة قبلت من هذه الطلبات تسعة طلبات فقط والباقي رفض بسبب أحكام شكلية تتعلق بالاختصاص أو بعدم القبول أو غيره.

والأحزاب التي حكمت المحكمة لصالح إنشائها هي حزب الأمة في 25 يونيو 1983، وحزب مصر الفتاة الجديد والحزب الاتحادي الديمقراطي وحزب الخضر المصري وحزب الشعب الديمقراطي في 14 إبريل سنة 1990، والحزب العربي الديمقراطي الناصري في 19 إبريل سنة 1992، وحزب العدالة الاجتماعية في 6 يونيو 1993، وحزب التكامل في 5 فبراير 1995، ثم حزب مصر 2000 في 7 إبريل سنة 2001. ويلاحظ أن من هذه الأحزاب التسعة أربعة أجيزوا في جلسة واحدة في 14 إبريل سنة 1990، أما الخمسة الباقون

(1) تجربة الديمقراطية في مصر 1970-1981 الطبعة الثانية، المركز العربي للبحث والنشر 1982. الفصل الرابع الذي كتبه د.مصطفى كامل السيد، «تقييم تجربة التعدد الحزبي» (1976-1981). ص 200-202.

فيتفرقون بين سنة 1983، وسنة 1992، وسنة 1993، وسنة 1995، وسنة 2001.

كما يلاحظ أن أول حزب رفع دعوى أمام المحكمة ورفضتها كان حزب الجبهة الوطنية الذي كان وكيله المؤسس الأستاذ محمد ممتاز نصار ومن قياداته الدكتور محمود القاضي وهم من أقطاب المعارضة النيابية في هذه الفترة وفي المجلس النيابي الذي شكل في 1976. وقد استند رفض لجنة الأحزاب وجارتها المحكمة في هذا الاستناد، إلى أن مؤسسي الحزب «قد توافرت في حقهم أدلة جدية على قيامهم بأفعال لاتعتبر مجرد تعبير عن رأي في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية، بل هي قد صدرت في صورة بيانات موقعة من مجموعة... وتضمنت دعوة تحبيذ وترويج اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام المذكورة، بل إنه وصل الأمر إلى حد خلق جبهة وصفت بأنها تولدت عن تلك البيانات.. «ذلك أن قانون الأحزاب وضع من بين شروط تأسيس الحزب ألّا يتضمن مؤسسًا أو قائدًا أو متعاونًا أو مرتبطًا بجماعة تناهض معاهدة السلام المستفتى عليها في 1979».

والملاحظ على القوانين التي صدرت في هذه الفترة سواء أكانت متعلقة بممارسة حريات معينة مثل تكوين الأحزاب أم متعلقة بقيود تفرضها الحكومة على النشاط السياسي، أنها تضمنت عددًا من المفاهيم السياسية والعبارات العامة التي لم تتحدد لها ضوابط قانونية تمكن من تطبيق موضوعي لها، مثل: «مبادئ ثورة 23 يوليو»، «مبادئ ثورة 15 مايو»، «السلام الاجتماعي»، «الوحدة الوطنية»، أو مثل شرط أن يكون الحزب في برنامجه «متميزًا» عن الأحزاب القائمة في برامجها. وأن متابعة تطبيقات لجنة الأحزاب لهذا الشرط يظهر أنه كان يمثل بابًا واسعًا جدًّا للاعتراض على الأحزاب؛ لأنه ما من هدف أو غاية إلا ورد مثيل لها لدى حزب من الأحزاب. والأحزاب وشعبيتها لاتقوم بموجب البرامج فقط، ولكن بموجب الجدية في النشاط أيضًا، وبموجب المزج بين مفردات برامج معينة

لتحقيق أهداف معينة أو رسم سياق معين. لذلك صار بعض المؤسسين يحرصون على وضع أهداف هي إلى الإغراب أقرب منها إلى الواقع، وذلك حرصًا منهم على «التميز» بوصفه شرطًا قانونيًّا يراد إقناع المحاكم به.

مثل ما لجأ إليه حزب مصر الفتاة الجديد من استهداف شق نهر جديد موازٍ للنيل في الصحراء الغربية يبدأ من شمال السد العالي «ويتجه شمالًا في هيئة نصف دائرة عائدًا مرة ثانية إلى المجرى الرئيسي ليخلق دلتا جديدة...»[1] وهو هدف لايمكن لأحد أن يماري في أنه غير وارد في أيٍّ من برامج الأحزاب السابقة.

والحاصل أن لجنة الأحزاب توسعت في تطبيقها شرط «تميز» البرامج على صورة أمكنها بها الاعتراض على غالب الأحزاب التي رفضتها. وأن المحكمة الإدارية العليا في لحظة معينة استطاعت أن تناقش هذا الشرط بما يليق به بوصفه شرطًا سياسيًّا. فلم تعتمد في مناقشته على مفردات البرامج الحزبية وتقارن بين كل بند من بنود برنامج الحزب المقترح، وبين ما يشبهه من بنود في برامج الأحزاب القائمة. بل وضعت البرامج في تكاملها وحكمت بالفارق بين البرامج في إطار ما يتميز به البرنامج في تكامله وما يركز عليه. وأمكن بهذه الطريقة أن توافق على الأحزاب الثلاثة التي وافقت عليها في 14 إبريل سنة 1990 والحزب الرابع الناصري الذي أجازته في 19 إبريل سنة 1992 [2]. ولكن المحكمة عادت من بعد إلى هجر هذا المبدأ، وثبتت وجهة نظر لجنة الأحزاب في فهمها لهذا الشرط. ولذلك فإنها منذ 1993 حتى سنة 2001 لم توافق إلا على حزبين فقط، حزب التكافل في 5 فبراير 1995 وحزب مصر 2000 في 7 إبريل 2001 وذلك من جملة 32 دعوى حكمت فيها خلال هذه الفترة.

---

(1) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في شأن الأحزاب السياسية من 1983 إلى 2001 ص 261-262.

(2) تراجع هذه الأحكام وتقرير هيئة مفوضي الدولة في القضية الخاصة بالحزب الناصري- الطعن 66 لسنة 37 قضائية.

ويلاحظ أيضًا أنه رغم أن الدستور ينص على أن دين الدولة هو الإسلام وأن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، وأن قانون الأحزاب يشترط لقيام أي حزب ألا تتعارض «مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه» مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع، فإن لجنة الأحزاب اطردت قراراتها على رفض الأحزاب ذات التوجه الديني الإسلامي، وجارتها المحكمة الإدارية العليا في ذلك، مثل رفض حزب الصحوة في 31 يناير 1993 ورفض حزب الوسط في 5 يونيه 1999. بل إن المحكمة مجاراة منها للجنة الأحزاب رفضت في سنة 1999 وحدها ثمانية أحزاب بحسبان أن برامجها ليس فيها جديد أو أنها غير قابلة للتنفيذ، وهي بذلك تكون جاوزت حدود النظر القانوني إلى حد إبداء الرأي في المسائل السياسية مما يحظره قانون السلطة القضائية على المحاكم في أحكامها، وإلى حد الانحياز إلى وجهة النظر السياسية للحزب الحاكم.

إن ما وجد من الأحزاب وجودًا شرعيًّا طبقًا لقانون الأحزاب، لم يظهر أن كان له نشاط سياسي فعلي. وذلك يعود إلى سببين: أولهما أن عددًا من التنظيمات ذات الوجود الفعلي النشيط لم يتمكن من أن يكون له وجود شرعي عن طريق قانون الأحزاب، فصار جزءًا من أهم ما هو موجود سياسيًّا غير مشروع قانونيًّا، بما يترتب على ذلك من حصر وتضييق في الأنشطة العلنية المتاحة ومن تهديد بإجراءات الحبس والاعتقال والتقديم للمحاكمات العسكرية. وثاني هذين السببين أن الأحزاب المشروعة ليس منها ما يملك فاعلية سياسية إلا ما له منها صحفٌ سياسية تتداول، وأهم نشاط لها يتعلق بالعملية الصحفية، ولا يتاح لديها عمل جماهيري سواء في نقابات عمالية أو نوادٍ اجتماعية، ولا يتاح لها التحريك الجماهيري السلمي من خلال المظاهرات السلمية والتجمعات المفتوحة. ونشاط هذه الأحزاب يجري في الغرف والقاعات المغلقة وينحصر بالتالي في نخب محدودة. والمؤتمرات الشعبية في أيام انتخابات مجلس كل خمس

سنوات عادة هي الفرصة الوحيدة المتاحة للقيام بنشاط شعبي مفتوح. ومن جهة أخرى، فإن عددًا من الأحزاب الشرعية القائمة مجمد النشاط أو موقوف العمل أو مطلوب حله.

•• سابعًا:

جرت انتخابات مجلس الشعب الأولى في ظل دستور 1971، جرت في ذات السنة التي صدر فيها الدستور. واستمرت مدته الدستورية كاملة حتى سنة 1976. وجاء تشكيله في ظل وجود الاتحاد الاشتراكي الذي كانت المادة 5 من دستور 1971 لا تزال تعتبره التنظيم السياسي الوحيد. وكان من سلطات الاتحاد الاشتراكي وقتها أن يستبعد من الترشيح لانتخابات المجلس النيابي من يرى استبعاده. وقد مارس الرئيس السادات بوصفه رئيسًا للاتحاد الاشتراكي وقتها سلطة استبعاد من رأى استبعاده من المرشحين للانتخابات، ممن كان يرى ولاءهم للاتجاه الناصري الذي كان أقصاه السادات في مايو من السنة ذاتها. لذلك جرت الانتخابات في حدود «الموافق عليهم» من السلطة السياسية الجديدة. ومع ظهور عناصر مستقلة في المجلس إلا أنها لم تكن تحسب من التيار المغلوب الذي كان السادات لا يزال يستشعر خطورته عليه؛ لأن صراعه كان لا يزال متجهًا لأنصار عهد ما قبل 15 مايو سنة 1971. وفي بداية هذه الفترة كانت المعارضة الأساسية للسادات تتمثل في التوجه الأساسي الشعبي لتحرير سيناء من إسرائيل المحتلة في حرب 1967 ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي للمنطقة العربية، وتمثلت في حركة طلاب يناير 1972 ثم في يناير 1973. إلا أن حرب أكتوبر 1973 أمكنها أن تمتص مؤقتًا المعارضة الوطنية المتعلقة بمقاومة العدوان الإسرائيلي وتحرير الأرض. وأعقب ذلك في خواتيم 1975 الحديث عن تعدد المنابر السياسية وإيجاد ثلاثة منابر فعلًا داخل الاتحاد الاشتراكي. وفي

هـذا المنـاخ انتهت مدة مجلس الشـعب وأعلن عن الانتخابـات الجديدة في نهاية سنة 1976.

حـف التفـاؤل بانتخابـات 1976، حكومة خاضت حربًـا موفقة ضد محتل غاصب، أيًّا كان ما بدا من تردد وتهاون فيما تلاها من مفاوضات. وهي حكومة خرجت من طوق التنظيم السـياسي الواحد، وبـدأت تعترف بقيام المنابر وتعدد الاتجاهـات السياسـية. وهـي وإن قصرتهـا في ثلاثـة اتجاهات فقـط ومن داخل الاتحـاد الاشـتراكي، إلا أنها خطوة جادة بلا شـك. وخـاض الانتخابات ثلاثة تيارات سياسـية، وهي منبر «الوسـط» وقد احتلته الحكومة من قبل أن يتشـكل اليمين واليسار، قالت «نحن الوسط ومن شاء أن يعارض فليأتِ يمنة أو يسرة»! ولكنهـا كانـت خطوة جادة عـلى كل حال، وخيم على الانتخابات تلكؤ الحسـم الوطنـي بالنسـبة لنتائج حـرب أكتوبر 1973، فضلًا عن ظهـور أزمة اقتصادية تعكـس الخلـل في السياسـات الاقتصاديـة المتبعة، فضـلًا عن تشـوق المعارضة للظهور ونيل المكاسب الديمقراطية، فضلًا عن تكلس الأداء الحكومي وارتباك السياسات المتبعة.. وخاضت الحكومة وصحفها وأجهزة الدولة معركة انتخابية غـير متكافئـة، ولكنها كانت معركـة جادة على كل حال. وأسـفرت النتيجة عن حصول «الوسـط» الحكومي على 280 مقعـدًا، وحصول اليمين على 12 مقعدًا وحصول اليسار على مقعدين، وظهور 48 مقعدًا شغلها مستقلون. ولعلها أول مـرة منذ 1952 تحصل الحكومة فيها على نسـبة 82٪ فقـط في انتخابات مجلس نيابي[1].

ولكن في عهد هذا المجلس، استفحلت الأزمة الاقتصادية، مما أجبر الحكومة على رفع الأسـعار، فحدثت انتفاضة 18 و19 يناير سـنة 1977 المعروفة. ثم في نوفمـبر التالي حدثت زيارة السـادات لإسرائيل. وبدأت سلسـلة من التنازلات

(1) تطور المؤسسات السياسية، البرلمان والوزارة. د.إكرام بدر الدين. بحث في كتاب تجربة الحكم في مصر 1971-1981، المركز العربي للبحث والنشر. القاهرة 1982. ص95-96.

الوطنية والضغوط الاقتصادية، وتصاعدت المعارضة. وبدأت تظهر قوانين تمنح الدولة السلطات الاستثنائية، منها القانون 23 لسنة 1978 «بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي»، وكان يحظر أية دعوة مناهضة لمبادئ ثورتي 23 يوليو و 15 مايو، ويمنع تولي الوظائف العامة في وظائف الدولة والإعلام وشركات القطاع العام، ويمنع الانتماء لأحزاب سياسية، ويمنع مباشرة الحقوق السياسية، وذلك لفئات عينتها نصوصه. وكان هذا القانون يمنح المدعي الاشتراكي سلطات متعلقة بهذه الأمور[1]. وأثار القانون موجات من السخط والاعتراض سواء في الأوساط الشعبية أو في النقابات أو لدى هيئات من الدولة مثل القضاة، لما كان يمثله من انتكاس عن وعود الديمقراطية المعلنة. وتشكلت معارضة واضحة في مجلس الشعب من عضوي اليسار ومن مستقلين معارضين أمثال المستشار ممتاز نصار والدكتور محمود القاضي. وزادت المعارضة مع توقيع اتفاق السلام مع إسرائيل في إبريل 1979، مما دفع الرئيس السادات إلى إجراء الاستفتاء على معاهدة السلام في 20 إبريل 1979 وعلى حل مجلس الشعب.

وجرت انتخابات جديدة لمجلس الشعب في يونيو 1979، وكانت الأحزاب قد أسست، وتحولت المنابر الثلاثة إلى أحزاب ثلاثة، أولها حزب الحكومة الذي سمي حزب مصر العربي الاشتراكي ثم سمي الحزب الوطني الديمقراطي، وحزب اليمين وهو حزب الأحرار، وحزب اليسار وهو التجمع الوطني التقدمي. وظهر أيضًا حزب العمل (مصر الفتاة قديمًا) بمساعدة من الرئيس السادات في البداية. وكانت نتيجة الانتخابات أن حصل حزب الحكومة على 90٪ من مقاعد مجلس الشعب وحصل حزب العمل على ثلاثين مقعدًا، وحزب الأحرار على ثلاثة مقاعد، والباقي مستقلون. وأسقط في الانتخابات كل نواب المعارضة الأقوياء. واستخدمت الضغوط الإدارية لتحقيق هذه النتيجة

(1) الدستور والقوانين الأساسية المكملة له. المطبعة الأميرية 1999.

ضد المعارضة[1]. وفي هذه الفترة صدر قبل الانتخابات قانون «حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي» الذي سبقت الإشارة إليه، وهو يمنع الترشيح في المجالس المحلية والجمعيات التعاونية والنقابات العمالية والمهنية ويمنع الانتماء إلى الأحزاب السياسية، كل ذلك بالنسبة لأقسام من المعارضة حددها القانون تحديدات سياسية عامة. وعدل قانون الأحزاب بما يتفق مع هذا الأمر، ثم بعد الانتخابات صدر قانون باسم «حماية القيم من العيب» رقم 95 لسنة 1980 منح الدولة سلطات استثنائية في مصادرة الأموال والحراسة على الأشخاص والتحفظ عليهم بإجراءات يتخذها المدعي الاشتراكي، بأحكام تصدر من محكمة استثنائية سميت «محكمة القيم». وكان في ذلك انتكاس على كل الوعود الديمقراطية المقدمة قبل ثماني سنوات سابقة، وتم بها إعادة الهيمنة من جديد من جانب الدولة والهيئة الحاكمة على مقدرات الحركات الشعبية والأهلية.

وفي هذه الفترة اغتيل الرئيس أنور السادات في 6 أكتوبر سنة 1981. وكانت البلاد قد أعيدت في نظامها السياسي السابق، نظام الخمسينيات والستينيات. ولكن بعد أن أفرغ محتوى ذلك النظام السابق واستبدل به محتوى جديد، وهو الصلح مع إسرائيل بدل الحرب معها، والتحالف مع الولايات المتحدة بدل الخصومة معها، والخصومة مع الحكومات العربية المشرقية بدل التنسيق معها. والائتلاف مع دول الخليج بدل الخصومة السابقة معها، واتخاذ سياسة الانفتاح الاقتصادي وإخضاع السوق المصري لسطوة السوق العالمي بدل حماية الإنتاج المصري وتنميته، وظهور طبقة من الأغنياء الجدد المرتبطين بوكالات التصدير والاستيراد. وقد استغرقت عملية الفك وإعادة الربط عشر سنوات من 1971 إلى 1981.

(1) د.إكرام بدر الدين، سبق ذكره ص 99-103.

•• ثامنًا:

النظم السياسية وأساليب الحكم وتوجهات السياسات الخارجية والداخلية، تنشأ في صورها التطبيقية بالتراكم التاريخي، وبتفاعل التوجهات العامة للساسة والقابضين على السلطة، تفاعل ذلك مع الأحداث التى تتوالى ومع التحديات التي ترد. وعلى عهد الرئيس السادات جرى التحويل في السياسات المتبعة، وجرى فك النظام السياسي وإعادة ربطه بما يلائم التحولات السياسية الحادثة. لقد كمل شق الطريق ولم يبق إلا تمهيده والسير فيه ولم يبق إلا استخدامه.

لقد كانت خصائص البناء التنظيمي الناصري، أنه نظام يدمج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية لتصيرا كيانًا واحدًا، وهو أيضًا يعتمد على جهاز الإدارة مستغنيًا عن الوظيفة الحزبية ويقوم جهاز الإدارة وأجهزة الأمن بصفة خاصة بالوظائف الحزبية المعروفة في الاتصال بالرأي العام وجمع المعلومات وضمان تنفيذ القرارات، وهو ثالثًا يعتمد على البناء الهرمي الذي يصعد سريعًا إلى قمة السلطة الفردية القابض عليها رئيس الدولة وحده. كان هذا هو الوضع حتى 27 سبتمبر 1970؛ اليوم السابق على وفاة الرئيس جمال عبد الناصر، ثم عاد لتكون عليه هياكل النظام في 5 أكتوبر 1981؛ اليوم السابق لوفاة الرئيس محمد أنور السادات. مع تغير في الصورة الخارجية والواجهات، حيث تولى رئاسة النظام في الأيام القليلة التالية نائب الرئيس السادات منذ 1975 السيد الرئيس محمد حسني مبارك.

استقرت الأمور على وضعها الجديد، وبدأت تلتئم جراحات النظام، وهي جراحات الفك والربط بالنسبة لنظام الحكم، وجراحات تغيير المسار السياسي والاجتماعي، وساعد على ذلك اختفاء القيادة الفردية التي قامت بجراحات السبعينيات وهي قيادة السادات، وحلول قيادة فردية جديدة ليس لها خصومات شخصية سابقة وليست طالبة ثأرًا ولا مطلوبة في ثأر . وقُدم أخو

الرئيس السادات للمحاكمة أمام محكمة القيم الاستثنائية بإحالته من المدعي الاشتراكي، جهة الادعاء الاستثنائية، وذلك طبقًا للقانون الذي كان أصدره الرئيس السادات، وكل ذلك استمر شهورًا تتلهى به الناس، ويبدو أن النظام يتطهر ويجدد ذاته، ويرضى به من له ثأر قائم، ويأمل به الطيبون خيرًا. ولم يلتفت أحد إلى أن «قضاء القيم» قضاء استثنائي قام الرأي العام ونخب المثقفين ضده لإخلاله الظاهر بحقوق الأفراد والمواطنين.

بقي مجلس الشعب الذي انتخب في سنة 1979 مدته كاملة ، ثم أجريت الانتخابات للمجلس التالي في نوفمبر 1984 . وكان نظام الانتخاب قد تعدل من الانتخاب الفردي؛ حيث ينتخب عن كل دائرة انتخابية اثنان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بحيث تقسم البلاد إلى دوائر كبرى (48 دائرة)، ويجرى الانتخاب لا على المرشحين الأفراد ولكن على القوائم الحزبية والأسماء الواردة فيها والتي قدمها كل حزب معترف به وفقًا لترتيب الأسماء الذي يضعه لمرشحيه في القائمة، وينجح من مرشحي قائمة كل حزب عدد منهم بنسبة مجموع أصوات الناخبين التي حازها في الدائرة وبالترتيب الذي وضعه لمرشحيه، وذلك بشرط أول أن يكون حصل على نسبة كلية لاتقل عن 8 ٪ من مجموع أصوات الناخبين، فإن لم يكن حاز هذه النسبة سقط حقه كلية وورثه في نسبته هذه الحزب ذو الأغلبية الكبرى، وبشرط ثان أن يكون مجموع الناجحين في الدائرة نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين كشرط الدستور.

والمسألة الثانية التي كانت جدت هي أن جماعة الإخوان المسلمين صارت تنظيمًا شعبيا ذا قوة انتخابية، لكنه لم يكن ذا وجود حزبي رسمي معترف به طبقًا لقانون الأحزاب، ولم يكن يستطيع أن يستقل بقائمة حزبية طبقًا لنظام الانتخاب بالقائمة. وكان حرص حزب الوفد على النجاح وأن يظفر بحصة في انتخابات القائمة تزيد على نسبة 8 ٪ وتبوئه إمكان الوصول إلى مجلس الشعب، كان ذلك

دافعًا لـه لأن يتحالف مع الإخوان المسـلمين وأن يقبل انضمامهـم إلى قوائمه. ونجح الوفد والإخوان دون غيرهما في تخطي نسبة 8 ٪، وصارا يمثلان المعارضة السياسـية في المجلس النيابي. وقد حدث أن حكمت المحكمة الدسـتورية العليا في 1987 ببطلان نظام الانتخاب بالقائمة؛ لما رأته من أن حكم الدستور يوجب أن يكـون الانتخاب فرديًا، وأن يُمكَّن منه كل من تتوافر فيه الشروط الموضوعة للترشح دون أن يقتصر ذلك على الأحزاب وأعضائها، فحُلَّ المجلس.

وفي نوفمـبر 1987 جـرت الانتخابـات الجديدة بنظام يجمـع بين الانتخاب بالقائمـة والانتخـاب الفردي. فصار ثمة مقعد فردي واحد في كل دائرة تجمعها قائمـة واحدة. وفي هـذه الانتخابات لم يتكرر تحالف جماعـة الإخوان مع حزب الوفـد، ونـزل الوفد الانتخابـات وحـده، وانضمت جماعة الإخـوان إلى حزب العمل في قوائمه الانتخابية، وجرى تحالف بينهما وبين حزب الأحرار أيضًا على مبادئ إسـلامية. وكانت نتيجة الانتخابات أن حصلت المعارضة غير الحكومية على أكبر نسـبة تمثيل انتخابي لهـا في المجلس النيابي منذ 1952؛ إذ حصل تحالف حـزب العمل مع الإخوان ومعهما الأحـرار على نحو 60 مقعدًا، وحصل الوفد عـلى نحو 35 مقعـدًا من نحو 445 مقعدًا يمثلون العـدد الإجمالي للمنتخبين في مجلس الشعب. وقد بلغت نسبة المعارضة في هذا المجلس ما يكاد يصل إلى 22 ٪ مـن مجمـوع المقاعـد. وهو ما لم يحصل قبـل ذلك ولا حصل بعـد ذلك قط؛ لأن المقدر في سياسـات الدولة أن يكون للحكومة وحزبها ما لا يقل عن ثلاثة أرباع عدد الأعضاء، يكون مضمونًا بهم أغلبية الثلثين اللازمة للأثر الرجعي للقوانين عند اللزوم ولترشـيح رئيـس الجمهورية، ويكون مضمونًا بهـم أيضًا زيادة على الثلثـين تغطـي أثـر المفاجآت من حيث الحضـور أو تغيير المواقـع في حالات قد تنشـأ. وفي 1990 حكمت المحكمة الدسـتورية بعدم دستورية هذا النظام أيضًا الـذي يغلـب عليه الانتخـاب بالقائمة، ويغلـب عليه حرمان غـير الحزبيين من الترشح في مقاعد المجلس كلها. فحُلَّ المجلس وجرت انتخابات جديدة.

وفي نوفمبر 1990 جرت الانتخابات بنظام الانتخاب الفردي في دوائر فردية كلها. ولكن غالبية الأحزاب السياسية قاطعت هذه الانتخابات[1]. ولم يظهر بهذا المجلس صوت يعتد به للمعارضة. وبقي مدته الدستورية كاملة خمس سنوات. ثم أعقبه انتخابات نوفمبر 1995 وكان عدد المقاعد نحو 444 مقعدًا، رشح حزب الحكومة لها 439 مرشحًا، وترشح مستقلون كثيرون انضم منهم مائة عضو بعد نجاحهم في الانتخابات إلى حزب الحكومة، وحصل حزب الحكومة فيها على 97 ٪ من مجموع مقاعد المجلس[2]. وبقي المجلس أيضًا مدته الدستورية كاملة حتى سنة 2000. وفي يوليه سنة 2000 أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمًا قضت فيه ببطلان تشكيل كل من مجلس الشعب المنتخب في سنة 1990، ومجلس الشعب المنتخب في سنة 1995؛ وذلك لأن الرقابة الإشرافية على عملية الانتخاب من أعضاء الهيئات القضائية لم تكن مكتملة.

وفي نوفمبر 2000 جرت الانتخابات الجديدة تحت رقابة أعضاء من الهيئات القضائية، وجرت على ثلاث مراحل حتى يمكن أن تشملها هذه الرقابة. وكان وجه الجدة في عملية الانتخاب أن صارت على ثلاث مراحل، وأن الأجهزة التي تدير العملية الانتخابية دخلها عنصر لم تعتد التعامل معه وهو أعضاء الهيئات القضائية؛ لذلك نلحظ في نتائج الانتخاب أن المرحلة الأولى كان حجم نتائجها غير المحسوبة بالنسبة لأجهزة الإدارة أكبر من هذا الحجم في المرحلة الثانية، وأن المرحلة التالية كادت نتائجها تكون في إطار المتوقع من قبل الأجهزة الإدارية. وأسفرت الانتخابات في نتائجها الإجمالية عن حصول الحزب الحاكم على 353 مقعدًا، وانضم إليه 35 من المستقلين فصاروا 388 مقعدًا، وحصول الوفد على 7 مقاعد والتجمع على 6 مقاعد والناصري على 3 مقاعد والأحرار على مقعد

(1) إصلاح النظام الانتخابي.. جماعة النخبة الديمقراطية. أوراق مؤتمر. المحرر نجاد البرعي. بحث «قضية المشاركة السياسية في مصر». د.مصطفى كامل السيد ص 57.
(2) المرجع السابق. بحث د. عمرو الشوبكي ص 94 - 97.

واحد، وحصل الإخوان المسلمون على 17 مقعدًا، ولو أضيف إليهم المعارضون من المستقلين لبلغ إجمالي عدد المعارضة بالمجلس نحو 60 عضوًا[1].

•• تاسعًا:

ويلاحظ على تشكيلات المجلس النيابي المصري خلال هذه المرحلة من سنة 1971 إلى 2000 ما يلي:

أولًا: أن المجالس النيابية التي استمرت مدتها الدستورية كاملة كانت أربعة مجالس. الأول شكل في 1971، وكانت جرت انتخاباته في ظل وجود الاتحاد الاشتراكي وما كان يملك من سلطة الاعتراض على المرشحين، وكانت أقصيت منه كل أسماء المعارضين لحكم الرئيس السادات عند إنشاء المجلس. المجلس الثاني هو مجلس سنة 1979 وكانت نسبة العضوية فيه من حزب الحكومة تصل إلى 90 ٪ من مجموع الأعضاء، وحصل فيه حزب العمل حديث النشأة وقتها، والذي كان قريبًا عند إنشائه من حكومة الرئيس السادات، حصل على 30 مقعدًا. فلما بدت المعارضة منه، نقصت عضويته إلى 12 مقعدًا في 1981 بسبب هجران بعض أعضاء الحزب له. ثم كان المجلسان الثالث والرابع وهما مجلسا 1990 و1995، ولم يظهر في تشكيلهما معارضة تذكر إلا من بضعة أعضاء فقط.

والمجالس التي انتهت مدتها نهاية مبتسرة قبل انتهاء أجلها كانت ثلاثة مجالس: مجلس 1976 وقد ظهرت فيه معارضة بنسبة 19 ٪ وصارت عنيفة في خصومتها لسياسة الرئيس السادات -ومن أهم أسباب هذه الخصومة مهادنته لإسرائيل وإبرامه معها معاهدة الصلح- ومجلسي 1984 و 1987 وهما ما حكمت المحكمة الدستورية ببطلانهما وبعدم دستورية نظام الانتخاب

---

(1) انتخابات 2000 ومؤشرات التطور السياسي في مصر. ثناء فؤاد عبد الله. مجلة المستقبل العربي. بيروت يناير 2001، ص 10-31.

بالقوائم الحزبية، وكان هذان المجلسان هما أكثر ما مثلت فيه أحزاب المعارضة في المجالس النيابية منذ 1952. وحتى هذا الوضع لم يكفل للمعارضة في أحسن حالاتها نسبة أكثر من 22 ٪ حصلت عليها في تجربة ليس لها سابقة ولا لاحقة منذ 1952، وهي انتخابات 1987، وكان للحكومة نسبة تمثيل لم تقل أبدًا عن 78 ٪ وكانت في غالب المجالس تناهز 90 ٪.

ثانيًا: عدد المسجلين في جداول الانتخاب كانت تتراوح نسبتهم بين 43.84 ٪ و 47.1 ٪ ممن لهم حق الانتخاب قانونًا، ولم تبلغ هذه النسبة 50 ٪ إلا في سنة 1978 [1]. وحتى عندما بلغت نحو 68 ٪ في انتخابات 1995 كان الفارق الذي لم يسجل يبلغ نحو عشرة ملايين مواطن غير مسجلين في الجداول[2]. أما المشاركون في الانتخابات من المسجلين في الجداول فقد بلغت نسبتهم في 1982 نسبة 43.29 ٪ وارتفعت إلى 50 ٪ في سنة 1987 ثم انخفضت في سنة 1990 إلى 44 ٪ ثم ذكرت وزارة الداخلية أنها بلغت 49.94 ٪ في سنة 1995. وكانت هذه النسبة نادرًا ما تصل إلى 30 ٪ في المحافظات الحضرية، وتراوحت ما بين 25.79 ٪ و29.17 ٪ في أعوام 1984، 1987، 1990 وهبطت إلى 13 ٪ في انتخابات 1995 [3].

ثالثًا: الطعون الانتخابية كانت تزداد مع الانتخابات. وانتخابات 1995 شهدت أكبر رقم من الطعون الانتخابية[4]. وأن هذه الطعون ينظرها مجلس الشعب بعد أن تحققها محكمة النقض، وذلك طبقًا لحكم الدستور. وقد حفظت تقارير محكمة النقض في هذا الشأن الكثير من وقائع الانتخابات، من حيث عدم الضبط وعدم انتظام السجلات المقيد بها أسماء الناخبين، ومن حيث ما يحدث

---

(1) النظام السياسي مجموعة أبحاث، المحرر د. علي الدين هلال. بحث «المشاركة السياسية» د.السيد عبدالمطلب غانم. المركز العربي للبحث والنشر 1982. القاهرة ص41-42.

(2) إصلاح النظام الانتخابي. سبق ذكره. بحث الدكتور مصطفى كامل السيد ص 60.

(3) المرجع السابق. البحث السابق ص 62.

(4) المرجع السابق. عمرو الشوبكي ص 95.

مـن تدخلات وما يصطنع من بطاقات للتصويت.. وتتضمن الكتب والمقالات الصحفيـة التي نشرت أطرافًا من هـذه التحقيقات وقائع كثـيرة يمكن الرجوع إليها والتعرض لها بشيء من التفصيل إن كان في مجال البحث متسع[1].

رابعًا: إن المحكمة الدستورية العليا، أبطلت انتخابات مجلس الشعب المشكل في 1984، ثـم أبطلت انتخابات مجلس الشـعب المشـكل في 1987، ثم أبطلت انتخابات مجلسي الشـعب المشـكلين في 1990و 1995. وبهذا فإن ثمة أحكامًا قضائيـة قضت بـأن الهيئات النيابية التي تشـكل الهيئة التشريعية طبقًا للدسـتور المصري، وتكتسب السلطة التنفيذية شرعية نشاطها من أنها تتبع وتنفذ القوانين التـي تصدرهـا هذه الهيئـة، كانت هيئـات باطلة لمدة سـت عشرة سـنة متصلة، ويتلوهـا المجلس النيابي الحالي المشـكل في سـنة 2000 وثمة طعـون انتخابية لا تـزال منظورة بشـأنه، وإذا كانت المحكمة الدسـتورية في كل مـن أحكامها هذه أشـارت إلى أن بطلان تشـكيل مجلس الشـعب لا يؤثر في شرعيـة ما أصدره من قوانين وتشريعات خلال فترة انعقاده ونشاطه فقد كان ذلك من المحكمة تطبيقًا لمبدأ قانوني يتعلق بوجوب الإقرار بالأمر الواقع مراعاة لصالح من خضعوا لهذا الأمر الواقع دون أن يكونوا مشـاركين فيه، ونشـأت لهم مراكز قانونية وترتبت لهـم أو عليهم لغيرهـم حقوق، بما لا يجـوز معه إهدار هذه الأوضاع. ولهذا المبدأ تطبيقـات قانونيـة عديـدة تتعلـق بفكـرة «المالك الظاهـر» و«الـوارث الظاهر» و«الموظف الفعلي»... إلخ. ولكن هذا الوضع لا يخل بحقيقة أن الهيئة التشريعية لم يكـن لها وجود شرعي في تقدير إحدى مؤسسـات الدولة ذاتها وهي المحكمة الدستورية، وذلك لمدى يصل إلى العقدين من السنين.

خامسًـا: إن رئيس الجمهورية كان هو ذاته رئيس الاتحاد العربي الاشـتراكي في عهد التنظيم السـياسي الشـعبي الوحيد طبقًا للمادة 5 من دسـتور 1971 قبل

(1) انظر مثلاً كتاب «استقلال القضاء ولجنة الانتخابات»، تأليف يحيى الرفاعي وآراء: طارق البشري، محمد سليم العوا وسعد أبو السعودي ومجدي مهنا. المكتب العربي الحديث. القاهرة سنة 2000.

تعديل النظام. ثم صار وهو رئيس للاتحاد الاشـتراكي رئيسًـا لمنبر الوسـط، فلما صار المنبر حزبًا مع انتخابات مجلس الشـعب في نوفمبر 1976، صار هو رئيس حزب مصر العربي الاشـتراكي الوارث لمنبر الوسـط، ثم شـكل الحزب الوطني الديمقراطي ورأسـه وانضـم إليه فيه الغالبية الغالبة مـن قيادات وقواعد حزب مصر العربي الاشـتراكي. بمعنى أن رئيس الجمهورية الممثل للحكومة انتقل إلى الحـزب الجديد فانتقل معه أعضـاء الحزب كلهم (إلا آحادًا صعب على كرامتهم أن يهرولـوا لحزب جديد بمجرد إشـارة مـن الرئيس، وصاروا مـن المعارضة). ثـم لما تولى رئيـس الجمهورية الجديد رئاسـة الجمهورية في أكتوبـر 1981 صار هو رئيس الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم وجمع ويجمع بين الرئاستين، وهو من يشـكل الحكومة والوزارة، وحزبه هو من يحوز أغلبية في مجلس الشعب تبلغ عـادة مـا لا يقل عن 90 ٪ مـن الأعضاء، ولم تقـل أبدًا ولا في النزر اليسـير عن 90 ٪ من الأعضاء. والعناصر القيادية هي هي ذاتها في الحكومة وفي الحزب وفي مجلس الشـعب، بما يتأكد به أن ثمة دمجًا والتحامًا بين هذه التكوينات الدستورية والسياسية الثلاثة. وأن ثمة توحدًا أيضًا في رئاستها الفردية.

•• عـاشـرًا:

عندمـا صدر دسـتور 1971 كانـت حالة الطـوارئ معلنة، منـذ قيام حرب 1967، وكان القانـون رقـم 162 لسـنة 1958 هـو مـا ينظم حالـة الطوارئ، ويجـيء إعلانها في حالة الحرب أو التهديد بها أو حالات الاضطرابات الداخلية أو الكـوارث العامـة مثـل انتشـار الأوبئـة. وإعـلان حالـة الطـوارئ بموجب هـذا القانون يكسـب رئيس الجمهورية سـلطات أهمها وضع القيـود على حرية الاجتماع وحريات الانتقال والإقامة والمرور، كما يجيز له القبض على الأشخاص واعتقالهـم وتفتيش المنـازل والأماكن، كل ذلك دون التقيـد بقانون الإجراءات

الجنائية وبما ينظمه من حقوق للأفراد وسلطات مقيدة للدولة. ويزيد على ذلك أن حالة الطوارئ تمكن رئيس الجمهورية من تكليف أي شخص بأن يؤدي عملًا ما ويخول رئيس الجمهورية أن يفرض الرقابة على الصحف والنشرات والمطبوعات والرسائل والمحررات والرسوم، ويخوله أيضًا سلطة الاستيلاء على أي عقار أو منقول وفرض الحراسة عليه، مع إمكان إخلاء المناطق وعزلها.

وهنا نلحظ فكرة تجميع السلطات في يد الممسك بسلطة الطوارئ، فهو ينفذ أوامره وقراراته بواسطة الشرطة، فإن لم تسعف فبواسطة القوات المسلحة. وهو يملك أن يفرض العقوبات والجزاءات على كل من يخالف أوامره ونواهيه، وله أن يفرض من أنواع العقوبات ما يصل إلى الأشغال الشاقة. وهو ينشئ محاكم أمن الدولة، ويملك أن يقرر طريقة تشكيلها من قضاة فقط، أو من الضباط وحدهم، أو أن تكون ذات تشكيل مختلط من القضاة والضباط، وكل هذه المحاكم تخضع أحكامها لتصديق رئيس الجمهورية.

وبقيت حالة الطوارئ مفروضة حتى رفعت في شهر يونيه 1980، وعندما رفعت كانت هناك مجموعة من القوانين صدرت من قبل، أيام الرئيس السادات، وتتيح للسلطة التنفيذية الكثير من السلطات وإمكانات اتخاذ التدابير الاستثنائية، وقد سبقت الإشارة إليها، ومنها قانون حماية الوحدة الوطنية الذي كان صدر برقم 34 لسنة 1972، وقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي صدر برقم 33 لسنة 1978، ثم قانون حماية القيم من العيب الذي صدر برقم 95 لسنة 1980 الذي صدر في شهر مايو قبيل رفع حالة الطوارئ. وبقيت حالة الطوارئ مرفوعة حتى اغتيل الرئيس السادات في أكتوبر 1981، فأعيد فرضها من جديد، وصدر قانون برقم 50 لسنة 1982 بتعديل بعض أحكام القانون الذي ينظمها رقم 162 لسنة 1958. وذلك في يوليه 1982. وكانت حالة الطوارئ تجدد كل سنة ثم صارت تجدد لثلاث سنوات فثلاث سنوات وهكذا حتى انتهى حكم حسني مبارك في سنة 2011 بعد الثورة.

والحاصل أن المتابع لحالة الطوارئ في التاريخ المصري الحديث على كثرة ما فرضت منذ 1939 (وكان اسمها الأحكام العرفية طبقًا للقانون المنظم بها الصادر في 1923 والقانون الصادر في سنة 1954، ثم سميت حالة الطوارئ مع القانون رقم 162 لسنة 1958) يلحظ أنها كانت تفرض مع إعلان حالات الحرب، ففرضت لأول مرة مع الحرب العالمية الثانية في سبتمبر 1939 ورفعت بعدها. وفرضت مع حرب فلسطين في مايو 1948، ثم رفعت مع العدوان الثلاثي على مصر في سنة 1956 واستمرت مدة طويلة حتى 1964. ثم رفعت، وفرضت مع حرب 1967. وهي لم تفرض في غير حالة الحرب إلا مع حريق القاهرة الحادث في يناير 1952 وكانت مصر وقتها في حالة شبه حربية بسبب إلغاء الحكومة لمعاهدة 1936 مع الإنجليز، فصار الوجود العسكري الإنجليزي في مصر وجودًا عدوانيًّا، وبدأت حركة كفاح القنال بنوع من المقاومة الشعبية الضيقة التي تتخذ أسلوبًا من أساليب حروب العصابات، ووقع حريق القاهرة في هذا السياق وأتبعه إعلان حالة الطوارئ.

ولكن إعلانها في أكتوبر 1981 كان مع اغتيال الرئيس السادات، وجاء إعلانها بعد انتهاء الحرب مع إسرائيل بوجه رسمي وتوقيع مصر اتفاقية السلام معها واعتراف مصر بإسرائيل وتبادل التمثيل السياسي معها. يأتي إعلان حالة الطوارئ هذه المرة مع السلام وليس مع الحرب، والمفروض أن ما يتعلق بعمليات الإرهاب الداخلي وأحداثه، إنما تتكفل به القوانين العادية وأجهزة الأمن. وعلى كل حال فإن أحداث الإرهاب المحلي انتهت وبقيت حالة الطوارئ وامتدت مدتها بما يجعلها أكثر مدة متصلة حتى الآن وهي تجاوز الثلاثين سنة حتى انتهت بعد ثورة 2011. ومن ثم، فإنها بسلطانها تضاف إلى ملامح الحكم ونظام الدولة في هذه المرحلة. ويمكن القول إنه خلال المدة من بدء العمل بدستور 1971 حتى الآن لم ترفع حالة الطوارئ إلا من يونيه 1980 حتى أكتوبر 1981 أي مدة سنة

وأربعة أشـهر، ولذلك حق القول إنها من ملامح النظام السياسي وملامح نظام الحكم خلال الفترة عينها.

•• حادي عشر:

فـور أن سـيطر الرئيـس السـادات عـلى أوضـاع الحكـم كاملة قـام بإخراج الناصريين المعارضين له مما كانوا يسـيطرون عليه من مفاتيح السـلطة السياسية، وذلك في مايو 1971. حتى أصدر قرارًا بحل مجالس إدارة النقابات المهنية، ومن أهمها نقابة المحامين ونقابة الصحفيين ونقابة المهندسـين ونقابة الأطباء البشريين وأجريـت الانتخابـات في النصف الأخير مـن العام ذاته؛ وذلـك ليتخلص من مؤيدي النظام الناصري في هذه النقابات ذات الأهمية الحيوية، لما تضم من نخب مهنيـة يتكـون منها جهاز الدولة في الغالب والهام من مسـتوياته. فحل مصطفى البرادعـي في نقابـة المحامين محل أحمد الخواجة، وحـل في الصحفيين علي حمدي الجمال محل كامل زهيري، وحل عبد الخالق الشناوي في المهندسين محل علي زين العابدين، وهكذا في النقابات المهنية الأخرى وفي أعضاء مجالس الإدارة.

ولم يكـن المطلـوب وقتها وفي هـذا الظرف السريـع تنصيب أهـل الثقة فقط للنظـام الجديـد، بـل كان المطلوب العاجـل تنحية مـن اعتبرهم النظـام الجديد أنصارًا للنظام الناصري السـابق؛ لذلك فإن بعض هذه النقابات ما لبث أن اتخذ موقفًا غير موات للرئيس السـادات، لا سـيما بعد أن حدثت حركة طلبة الجامعة ومظاهراتهـم في يناير 1972 فأيدوا هذه المظاهـرات. ولكن النظام احتمل هذه المواقـف حتـى جرت حرب 1973 واسـترد شـيئًا مـن العافية السياسـية، فبدأ يفـرض أنصاره، ويلحـظ ذلك في نقابـة المحامين بعد البرادعي وفي المهندسـين

بعد الشناوي، وذلك بصفة خاصة[1]. وصارت النقابات المهنية في عمومها إلى مواقف المساندة للحكومة، باستثناء ما كان من بعضها مع أحداث انتفاضة سنة 1977. واتجه الرئيس السادات إلى ربط النقابات برئاسة الجمهورية بالقرار الذي أصدره رقم 352 لسنة 1979 بتعيين رؤساء النقابات المهنية والعمالية مستشارين لرئيس الجمهورية بحكم مناصبهم ومع احتفاظهم بهذه المناصب النقابية[2].

بالنسبة للنقابات العمالية اتبع الأسلوب السابق في إعادة تشكيل مجالسها في يونيه 1971، وبدأ الأمر يستقر فيها للحكومة من سنة 1975 تقريبًا. وكانت سهولة المسألة ترد من أن نظام الانتخاب المتصاعد للنقابات العمالية يجعل الانتخاب في المستويات الأعلى من مجالس الإدارة ذاتها وليس من الجمعيات العامة للعمال، فيصير الانتخاب على أكثر من درجة حتى يتكون الاتحاد العام. وذلك طبقًا للنظام القائم منذ العمل بالقانون رقم 91 لسنة 1959، وهو النظام الذي اتبعه واعتمده القانون الصادر في عهد السادات برقم 35 لسنة 1976، والذي زاد مركزية البنيان النقابي بمنح الاتحاد العام للعمال صلاحيات واسعة تتعلق بوضع اللوائح النموذجية بالاشتراك مع وزارة العمل.

وقد اتبع نظام السادات أيضًا سياسة قابضة في هذا الشأن؛ بأن كان حريصًا على أن يدمج بين منصبي وزير القوى العاملة ورئيس الاتحاد العام لنقابات العمال. وذلك منذ سنة 1972 [3]. يضاف إلى ذلك وجود القيادات النقابية العمالية في مجالس إدارة شركات القطاع العام وهو القطاع المسيطر على التجمعات العمالية الأساسية في البلاد. وهذا الوجود مع مجالس الإدارة كان يراد به في عهد عبد الناصر تطعيم الإدارة الفنية والبيروقراطية بعناصر عمالية. فصارت هذه

---

(1) النظام السياسي –ذكرى ثلاثين سنة من ثورة يوليو، بحث «جماعات المصالح»، أحمد فارس عبد المنعم، ص 255–268 المركز العربي للبحث والنشر، القاهرة 1982.

(2) المرجع السابق ص 294، 298

(3) المرجع السابق ص 294، 298.

الوظيفة على العكس من ذلك في العهد التالي؛ إذ ساعدت على إعداد فئة عمالية مندمجة في البيروقراطية الإدارية في هذه الشركات، وصارت تشكل رباطًا وثيقًا من الدولة وعلى الحركة النقابية العمالية.

وعلى مدى الثمانينيات ركزت المعارضة السياسية في شق هام منها على النشاط في النقابات المهنية، وكانت الحركة السياسية ذات التوجه الإسلامي هي الأكثر نشاطًا، واستطاعت أن يكون لها ثقل واضح في تشكيلات النقابات المهنية الهامة، وبخاصة في نقابات الأطباء والمهندسين والمحامين. وكانت الدولة في هذه الفترة منشغلة بجهودها ضد نشاط جماعات العنف السياسي ذات التوجه الإسلامي وما كانت تقوم به من حوادث الإرهاب. فلما بدأت موجة الإرهاب تنحسر وتضعف من منتصف التسعينيات، صار لدى الدولة من الوقت وفضل الطاقة ما توجهه لوجود النشاط المعارض في النقابات المهنية.

ولا يتسع المجال لتفصيل ما يتعلق بصلة الدولة بالنقابات المهنية، وتكفي الإشارة إلى أمثلة لذلك مما أثبته الأستاذ أحمد عبد الحفيظ عن كتاب «نقابة المحامين» مما عرفته هذه النقابة لأول مرة في تاريخها منذ إنشائها في سنة 1912، مما عرفته من عبث بصناديق الانتخابات في 1979، ثم ما حدث بعد ذلك في انتخابات 1985 و 1989، وكذلك حل مجلس النقابة بقانون صدر برقم 125 لسنة 1981 وتشكيل مجلس بديل وفرضت الحراسة على النقابة لسنوات عديدة[1]. وهذا الوضع ذاته تكرر في نقابة المهندسين وبقي قائماً، وقد صدر القانون 100 لسنة 1994 ليقيم صعوبات لم يعرفها النظام الانتخابي من قبل؛ وليتمكن بذلك من فرض الإدارة الحكومية للنقابات عن طريق وزارة العدل.

ومن جهة أخرى فإن المتابع يلحظ أن الهيكل التشريعي لمصر، قد تغير وتعدل على مدى السنوات الأربعين الماضية، في كل من مجالات النشاط الاجتماعي

(1) نقابة المحامين. صورة مصر في القرن العشرين. أحمد عبد الحفيظ. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام القاهرة 2003.

والاقتصادي بسبب تغاير السياسات المتبعة عما كانت عليه من قبل. كل ذلك جرى إلا ما كان مع قانون تنظيم الجمعيات والمؤسسات الذي كان قد صدر في عهد جمال عبد الناصر في مارس سنة 1964 برقم 32، وهو قانون كان يمنح جهات الإدارة الحكومية سلطات عديدة على الجمعيات الخاصة، من جهة تأسيسها أو من جهة نوع نشاطها أو من جهة وجود الرقابة الحكومية عليها. وبقي هذا القانون بعد العمل بدستور 1971 على حاله حتى صدر القانون رقم 153 لسنة [1] 1999. وقد قضت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته لأنه لم يعرض على مجلس الشورى، رغم أنه في تقرير المحكمة الدستورية من القوانين المكملة للدستور الواجب عرضها على هذا المجلس بنص الدستور. فعاد القانون الصادر في 1964 للعمل من جديد حتى صدر القانون الأخير رقم 84 لسنة 2002. بمعنى أن قانون سنة 1964 ظل إحدى وثلاثين سنة معمولًا به في عهد دستور 1971. ولم يكن القانون الأخير في أحكامه أكثر إطلاقًا لحرية الجمعيات، لا في تكوينها ولا في وجوه نشاطها، ولا كان أقل رقابة وهيمنة عليها من جهات الرقابة الحكومية.

•• ثاني عشر:

نظام حكم 23 يوليو تميز في ظني بأنه أولًا نظام تندمج فيه سلطات الدولة، السلطة التشريعية تندمج في السلطة التنفيذية، ويكون القضاء محاطًا بهذا التوحد بين من يصدر له القوانين ومن يملك قوة التنفيذ المادية. وهو ثانيًا نظام لا يؤمن بالحزبية فهو لم يكن نظام حزب واحد كما قال عن نفسه؛ لأن الحزب الواحد الذي أنشأه دائمًا لم يكن حزبًا مؤسسًا باستقلالية عن جهاز الدولة، ولا كان

(1) يمكن الرجوع إلى بحث «المنظمات الأهلية والدولة في مصر»: من السكون إلى الحركة، دراسة للصراع حول قانون الجمعيات الأهلية. فيفيان فؤاد، نادية رفعت، سمير مرقص. قدمت إلى مؤتمر المنظمات غير الحكومية والحكومية في العالم العربي. القاهرة مارس سنة 2000.

صاحب قرار يصدر من داخله متميزًا عن الدولة، ولا كان صاحب أداء ووظائف متميزة عن أجهزة الدولة الأمنية والمعلوماتية والإعلامية. بل كان واجهة للدولة. وهو ثالثًا نظام يقوم في قمة السلطة الموحدة المندمجة، على قيادة فردية لشخص واحد.

اختلف النظام من منتصف السبعينيات من حيث الصورة فقط، وبقي النظام الدستوري كما هو. فلا يقوم فارق هام بين خريطة توزيع السلطات في دستور 1971 وبين هذه الخريطة في دستور 1964 أو في «الواقع الدستوري السابق على دستور 1964». ولكن جاء وجه الاختلاف في أن المجلس النيابي التشريعي الذي وجد في الخمسينيات والستينيات أحيانًا واختفى أحيانًا أخرى، هذا المجلس وجد بصفة ثابتة ودائمة في ظل دستور 1971 بانتخابات تجرى تباعًا. ووجه الاختلاف التالي أن النظام السياسي أقر في السبعينيات بالتعددية الحزبية بدلًا من مبدأ الحزب الوحيد الذي كان مقررًا من قبل.

ولكن يظهر من العرض السابق أن جرى ثمة اندماج بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والحزب الحاكم. فبقيت هذه التكوينات الثلاثة تتمثل في ذات الأشخاص والأفراد على مدى أربعين سنة؛ وذلك بالنسبة للقيادة الفردية المتبوئة رئاسة الدولة ورئاسة الحزب، وبالنسبة لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال رئاسة الجمهورية على المجلس النيابي، وبقي النظام في حقيقته هو نظام اللاحزب باعتبار أن الحزب الحاكم بقي لا يعدو أن يكون واجهة لسلطة الدولة المركزية.

وقد لاحظ الدكتور نزيه نصيف الأيوبي منذ سنة 1989 أن الرئيس السادات جعل الدعوة إلى الحرية والديمقراطية هي أهم ما يختلف فيه عن برنامج الرئيس عبد الناصر. «ومع ذلك فقد انتهى السادات إلى جمع عدد من المناصب والألقاب يفوق كثيرًا ما كان لعبد الناصر... (منها) رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، القائد الأعلى للقوات المسلحة، الرئيس الأعلى لقوات الشرطة، رئيس الهيئة

القضائيـة، رئيس الحزب الوطنـي الديمقراطي (الحاكم)، مفـوض عام في جميع المجـالات العسـكرية والاقتصادية والاتفاقات المتصلـة بالأمن القومي، كذلك كان الرئيس مسيطرًا على مجلس الصحافة»[1].

وفي تقديري أنه مع بقاء ظاهرة الاندماج في الرئاسة بين السلطات والهيئات، بعـد وفـاة الرئيس السـادات، فإن الظاهرة تكـون أفدح. وصـار الوضع أن ثمة سـلطة تشريعيـة ولكـن بغير اسـتقلال، وثمـة سـلطة قضائية ولكن محـاط بها، ولـوزارة العدل نفوذ كبـير في إدارتها. وثمة أحزاب ولكنها حزب حاكم مندمج في السلطة ورئاسة الدولة، وأحزاب معارضة تقوم بنشاط صحفي وباجتماعات لأعضائها في الغرف والقاعات المغلقة ولا تصل إلى مؤسسات الدولة بنفوذ ذي أثر. وثمة صحافة خاضعة للسـيطرة، ونقابات وجمعيات خاضعة للسـيطرة من جانب أجهزة الدولة.

وإذا كان عبد الناصر وجد مقاومة ومعارضة من داخل السـلطة وممن سموا بمراكز القوى في القوات المسلحة أيام المشير عبد الحكيم عامر، وإذا كان السادات قـد وجد مقاومـة ومعارضة في فترة وهو يغير مسـار دولة ومجتمـع وينقلهما من الاسـتقلال إلى التبعيـة كما يعـبر عن ذلك عادل حسـين[2]. فإن السـلطات التي يملكهـا رئيس الدولة في عهد حسـني مبارك لم يقم لها في ماضي النظام نفسـه ما يماثلها في تفردها.

والحاصل أن السـلطة السياسـية تكون بالمشـاركة عند تعـدد الحائزين عليها أفـرادًا وأجهـزة. وتكـون أيضًا بنوع من المشـاركة حتى إذا انفرد بهـا أحد القادة الرؤسـاء، ولكنه كان يواجه ضغوطًا ومخاطر من خارجها تجعله دائمًا على حرف في التنبه والحساب وتقدير الخطوات وردود الفعل. وتكون مشاركة أيضًا إن كان

(1) الدولة المركزية في مصر.. الدكتور نزيه نصيف الأيوبي. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت 1989 ص 152.

(2) الاقتصاد المصري من الاستقلال إلى التبعية. دار الوحدة. لبنان. جزءان، سنة 1980

من يشغلها يشغلها لمدة محدودة ويتلوه غيره وهكذا، فيمكن للأجهزة أن تستقل عن الأشخاص لامتداد عملها وقصر عدد من يتولون رئاستها على التوالي.

أما إذا حدث الانفراد بالسلطة بغير مشارك في اتخاذ القرار، وبغير تهديدات لها ولا مخاطر خارجية عليها، وعلى امتداد زمان لا ينتهي بتداول، فإنه في هذه الحالة تكون السلطة قد تشخصنت أي اكتسبت سمات العمل الخاص. وتكون الدولة -أهم الهيئات العامة وأدومها وأبقاها- قد انتقلت من العموم إلى الخصوص، فصارت شأنًا خاصًّا للقائم عليها.

والحمد لله..

الفصل السادس

دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد[1]

•• أولًا:

موضوع الندوة هو «الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية» ويتعلق الجانب الـذي تعرضه هذه الورقة بـ«دور مؤسسـات الدولة في مكافحة الفسـاد». ومن الواضـح أنه يتناول ما يُفترض أن تقوم به مؤسسـات الدولة الحديثة، بمعنى أنه موضوع نظري في الأسـاس، ولكنه بطبيعة الحال لابد أن يكون متصلًا «بواقع» البـلاد العربية، ومن ثـم فهو يتعيّـن أن يكـون موضوعًا تمـسّ أوضاعه النظرية المشاكل والخصائص التي تبدو الآن في البلاد العربية.

أتصـور أن تعريـف الفسـاد الذي تقترحـه الورقـة التحضيرية للنـدوة وهو «تخصيص المـوارد وتوزيع العائد الاقتصادي وفق اعتبـارات المصلحة الخاصة، وليـس وفـق الصالـح العـام أو بالتضاد معـه»، وأن ثمة فسـادًا كبـيرًا يتأتى من استغلال المنصب العام لمصالح خاصة، عن طريق العطاءات والمناقصات العامة

(1) دراسة مقدمة إلى ندوة نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، ونشرت في كتاب أصدره المركز في ديسمبر 2004.

الكبـيرة، وبيع القطاع العام والقروض غير المأمونة، وأن ثمة فسـادًا صغيرًا عن طريق مثل الرشوة والوساطة ويمكن أن نضيف «الاختلاسات» طبعًا.. تعريف صحيـح، وفيه دقـة، ويصلح أساسًـا حاكمًا وضابطًـا لموضوع النـدوة، ويغطي غالب وجوه الفساد، بالنظر إلى الطبيعة الحالية للتعريف.

لكن ظاهرة الفساد في ظني أعمُّ من أن تكون مقصورة على الجانب المالي، مهما كان الجانب المالي يمثل الغالب من حالاتها، لأن الظاهرة لا تلازم فقط تخصيص المـوارد الاقتصادية أو توزيـع العائد الاقتصادي، ولكن تعُم وتشـمل تخصيص «الشأن العام» برمته، وتحويل الشأن العام للجماعة إلى شأن خاص، سواء لأفراد حاكمـين أو لجماعة صغرى حاكمة ومسـيطرة مثل حاكـم يتاح له توقيع معاهدة تسليم مع عدو لمجرد أن يبقى في الحكم. الفساد فرع من ظاهرة شخصنة الشأن العام، وتحويل الشئون العامة إلى شـئون خاصة، في بواعـث إصدار التصرفات العامة، وفي تحقق ثمرات هذه التصرفات.

و«الوسـاطة» مثلًا المضروب بها المثل للفساد الصغير في التعريف المقترح، لا يكون العامل المالي عادة الدافع إليها، وإلا كانت رشـوة، والرشـوة هي ما كانت فعلًا يؤديه شخص ذو منصب عام لقاء مال نقدي أو عيني أو هدية أو أي تقدمة أخـرى. والتقدمـة التـي يمكن أن تتحقـق بها الرشـوة يمكن أن تكـون اتصالًا جنسـيًّا حسبما حكمت المحاكم بذلك. إنما الوسـاطة فعل ينتج عن دوافع أكثر شـمولًا من الناحية الاجتماعية، ومنها ما يتعلق بالانتماءات الإنسانية كمن يعين في مناصب عامة أهل قرابته، أو أفرادًا من طائفته، أو ناسًـا من قريته، فهو يفعل ذلك مسـتجيبًا لنداء الانتماء المشـترك الذي يربط ما بينه وبين هؤلاء، ويعلو هذا الانتماء الفرعي عنده على الانتماء العام إلى الجماعة السياسـية في عمومها، والذي تتشـكل به الدولـة ويكون وحـده شرط الانتـماء المؤهِّل لتـولي وظائفها (فضلًا عـن الـشروط المهنية والعمريـة والتخصصيـة والتدريبية المتعلقـة بنوع المنصب المقترح).

إن الحديث في هذه الورقة يتعلق بـ«دور مؤسسات الدولة» ومن ثم وجب عند التعرض له من النواحي ذات الطابع النظري وغيرها، ألا يقتصر الأمر على الفساد المالي، بل يتعامل مع مؤسسات الدولة القائمة على أعم الشئون العامة وأكثرها شمولًا بالنسبة إلى الجماعة السياسية والجماعات الفرعية المتصلة بها، على تنوعها وتداخلها.

•• ثانيًا:

الفساد إذن ظاهرة تتعلق بتحول الشأن العام للجماعة إلى شأن خاص، لفرد أو أفراد أو لجماعة صغرى وهو تحول المصلحة العامة للجماعة المعينة إلى مصلحة خاصة لأفراد أو لجماعات أضيق. ونحن عندما نتكلم عن أي أمر عام، سواء أكان شأنًا عامًّا أم مصلحة عامة أم مالًا عامًّا، إنما نتكلم عن الجماعة الموصوفة بالعموم، وما يتعلق بطريقة إدارة شئونها، وتنظيم أمورها، والسعي إلى تحقيق مصالحها، وهذه الأمور لا يقوم بها إلا أفراد وأشخاص بأعيانهم، فالجماعة بجمعها كله لا تستطيع أن تنظم شئونها للاستحالة المادية في أن تجتمع كلها للبحث ثم للتقرير ثم للتنفيذ في كل أمر يومي ودوري تواجهه، ومن اللازم أن تندب لذلك بعضًا من رجالها يقومون بهذه الأمور.

لكن الإنسان، أي إنسان، تقوده تجاربه الذاتية وتشده مصالحه المرئية المحسوسة، ويتداخل ذلك كله بأي شأن أعم يعرض له، فهو لا ينظر إلى المسائل إلا من خلال نفس لها وجهة ومصالح، وتشكل ذاتي معين، وهو تشكل يتصل بالشئون الخاصة للمحيط الذي يعيش فيه. وتطرح مشكلة التنظيم والعمل للشأن الجماعي في لبها هذه المعضلة، وتقترح لها الحلول والبدائل، بما يجعل النشاط الفردي يدور في إطار التعبير عن الشأن الجماعي العام ويحقق أهدافه، بأقل قدرٍ ممكن من تأثير ذاتيّات مصدري القرار أو منفذيه. المسألة هي إذن كيف

يمكن للإنسان المنوط به العمل العام أن يتجاوز ذاتيته عندما يتناول الشأن العام باحثًا أو مقررًا أو منفذًا؟

طبقًا للنظم والنظريات السياسية والتنظيمية الحديثة، دستورية كانت أم إدارية، مما يمثل ما بلغته البشرية الآن من أساليب توفير الإمكانيات ليتجاوز الفرد فرديته، وهو يؤدي العمل العام، يتبدى عدد من المبادئ والأصول التنظيمية التي يلزم توافرها:

أولها: أن يصدر القرار عن جماعة وليس عن فرد، لأنه كلما تشارك الناس في أمر جاوز كل منهم ذاتيته في التصدي له، وإن ما يحكم المجتمعين في اجتماعهم هو المشترك العام الذي يجمعهم، وكلما استبعدت أيضا الخصوصيات الفردية التي لا يتشاركون فيها، وكذلك كلما زاد عدد المجتمعين، وتنوعت أوضاعهم الاجتماعية؛ انحصر المشترك العام بينهم في الجوانب المحددة المطلوبة. ومن هنا يظهر مبدأ «جماعية القرار».

ثانيها: أن يصدر القرار كلما أمكن ذلك من هيئات متعددة، وليس من هيئة واحدة، لأن أية هيئة واحدة وإن تكونت من أفراد عديدين، فهي مع الوقت ومع طول المكْث والممارسة واستمرار التعايش المشترك بين أفرادها، إنما تظهر للهيئة والأفراد المجتمعين بها ذاتية خاصة لها، فيميل المشترك العام من بعد إلى أن يصير شأنًا شبه خاص. كذلك وجب أن يتداول القرار الواحد عددٌ من الهيئات، ويتعين ألا تكون الهيئات المتعددة «مستنسخات» من بعضها، في طريقة التشكيل، ولا في جوانب النظر والتقرير المطلوب بحثها وتقريرها، وإلا لم يتحقق بتعددها التنوع المطلوب. إنما يتعين أن تتنوع طريقة التشكيل بالتعيين أو بالانتخاب مع تنوع الشروط المشروطة للتأهل للعمل، كما يتعين أن يتنوع البناء المؤسسي، بالهرمية الرئاسية المرءوسة، أو بالتساوي الأفقي في المشاركة بالتصويت، كما يتعين أن تتنوع الاختصاصات التي تتعرض لها كل هيئة بالنسبة

إلى الأمـر المعني، فتتعـدد الاختصاصات وزاوية النظر التخصصي في أي أمر من الأمور. ومن هنا يظهر مبدأ «تعدد الهيئات» أو تعدد المؤسسـات أو السـلطات، أيًّا كانت التسمية التي تستخدم اصطلاحًا.

ثالثهـا: لا يكفي قيام هـذا التعدد بين الهيئات، بل لا بد ألا يكون في مكنة أي من هذه الهيئات أن ينشـئ الأخرى، ولا أن يشـكلها، أو يكون له أثر في تشكيلها وفقًا لمشـيئته، وبموجب أية سـلطة شرعية أو فعلية عليها. كما يتعين ألا يكون في مكنـة أي مـن الهيئات تجاه الأخـرى أن تنفيها أو أن تحلها وتعيد تشـكيلها. وإذا كان لأي مـن الهيئـات مكنـة حـل أو إلغاء تجاه الأخـرى، فهي تكـون تابعة لها، دائـرة في فلكها، ويكون بقاء التابع حتـى إن خالف متبوعه مع القدرة على نفيه، مجرد سماح ومحض أريحية. والسماح والأريحية لا تبنى بهما المؤسسات، ولا تكون المعوَّل عليه في رسم العلاقات وتقنين أوضاع المعاملات.

ولا يجوز أن يكون وجود هيئة واستمرار عملها معلقًا على محض مشيئة لهيئة أخـرى، وإلا اعتـبرت ملحقة بها غير مسـتقلة عنها. وإذا جـاز لأي من الهيئات أن يكون له وجه اسـتطاعة على هيئة أخـرى، من حيث الحل أو الإلغاء أو إعادة التشـكيل، فـلا تنتفي التبعيـة في هذه الحالـة، إلا أن يكون للهيئـة الأخيرة مكنة مقابلة وموازية لمكنة الهيئة الأولى في الحل أو الإلغاء، أو أن يكون الحل أو الإلغاء مشروطًا إعماله بشروط منضبطة، وتحت إشراف جهة ثالثة ورقابتها، وأن يكون متاحًا لهذه الجهة الثالثة النظر بالاعتماد أو الإلغاء للسلطة التمثيلية المستخدمة.

ومـن ثم يـزول وصف التبعية الناتج عن إمكان الحـل لجهة على أخرى بقيام سـلطات متبادلة ومتقابلة بينهما، وبما تملكه كل منهما على الأخرى من إمكانيات متسـاوية أو متقاربة، مثل ما يملكه المجلس النيابي من إسقاط الحكومة مقابل ما تملكه هي من حل المجلس النيابي، أو تقوم سلطة ثالثة بالتحقق من استخدام أي من الجهتين سـلطته بالـشروط والضوابط المقررة. ولا يقوم تعدد إلا باسـتقلال

كل مـن الجهـات المعنية عن الأخرى، ولا يقوم اسـتقلال إلا بالتـوازن بين هذه الهيئـات، ولا تقـوم اسـتطاعة لجهة على أخـرى، في إطار التعدد، إلا باسـتطاعة مقابلة موازية وموازنة، وإلا اسـتوعب المستطيع الآخر وأخضعه وصار محسوبًا عليه. ومن هنا يظهر «مبدأ التوازن» بين الهيئات المتعددة.

رابعهـا: أن تقـوم الصفـة التمثيلية لـدى كل من هـذه الهيئات، سـواء كانت تمثيلية مباشرة إذا كان التشـكيل بالانتخاب من أسـفل إلى أعـلى، أم كان بطريقة غـير مباشرة. والتمثيل يرِد بالاختيار الانتخابي مـن القواعد، كما في الانتخابات العامة أو الاسـتفتاءات الشـعبية، كما يرِد من الجمعيات العامة أو الاسـتفتاءات الشـعبية، وكما يرِد مـن الجمعيات العامة التي تمثل جمهـور أصحاب مشروع ما، سواء كان شركة مساهمة أم جمعية خيرية أم نقابة عمالية أم مهنية أم ناديًا اجتماعيًّا أم رياضيًّـا. كـما أن ثمة نوعًا آخـر من التمثيل يـرِد بالنيابـة أو بالتفويض عندما يجري بطريق التعيين في الهيئات التي تتشكل بأسلوب هرمي رأسي.

وما من قائم على شأن عام إلا ويكون نائبًا عن غيره، وذلك أنه يمثل الجماعة العامـة في التحليـل النهائـي، وحق الجماعة لا يُـرد إلى أحد من النـاس أبدًا، وفي الفقه الإسـلامي هو مردود إلى حق الله سبحانه وتعالى، فحق الجماعة من حقوق الله تعالى، وما يراه المسلمون حسنًا فهو عند الله حسن مطلوب من الله فعله، وما يرونـه قبيحًا فهـو عند الله قبيح مطلوب من الله تركه. وفي الفقه الوضعي مردود إلى مبدأ سـيادة الأمة بحسبانها مصدر السـلطات في المجتمع، والجماعة لا تتجلى في فـرد منها أبدًا، ولا تتجلى في هيئـة واحدة أبدًا، بل هي في إرادتها العامة تتجلى في هيئات متعددة يوازن كل منها الأخرى، ويكمل عمله ويقيد إطلاقه.

ومـا من ذي سـلطة في شـأن عـام يكون أصيلًا عن نفسـه في إعمالهـا، وحتى ملوك أوروبا المستبدون في العصور الوسطى كانوا يستندون إلى فكرة «التفويض الآمري» الصادر إليهم من السـماء، فهم لم يسـتطيعوا أن يدَّعوا أصالة لأنفسـهم

على الرغم من ممارستهم الاستبداد الفردي المطلق، والتوريث الأسري للسلطة. والوضعيون المحدثون يتكلمون عن النيابة عن الشعب حتى إن كانوا نازيين أو فاشيين، والديمقراطيون المحدثون يصدرون عن مبدأ السيادة الشعبية، والفقه الإسلامي يصدر عن البيعة عن الأمة والنيابة عنها في إطار الشريعة الإسلامية المنزلة، ويَشْرط حراسة الدين والدنيا.

ومبدأ التمثيل بأي من هذه الأصول الفلسفية التي ينحدر منها، لا بد أن يكون ذا تحقق فعلي، من انتخاب أو نيابة أو اختيار، وهو يفقد وجوده، بل شرعيته، بتجاوز شروط الولاية أو النيابة، لأنه ما من نيابة إلا وهي محدودة لا تقبل التجاوز، ومقيدة لا تقبل الإطلاق، ومشروطة لا تقبل الانفلات من شرطها. وإذا لم تتحقق إرادة التمثيل أو النيابة فقد انكسر وعاء الشرعية في ممارسة السلطة العامة، وتغدو الممارسة عدوانًا بحتًا من فرد أو أفراد أو جماعة ضيقة، وذلك لغلبة الشأن الخاص عليهم فيما يمارسون من سلطة عامة. ومن هنا يظهر «مبدأ التمثيل والنيابة» بوصفه مبدأ ضروريًّا للشأن العام.

خامسها: كما أنه لابد من الجماعية في اتخاذ القرار ليكون معبرًا عن الشأن العام للجماعة، فإنه كذلك لابد من التغيير والتبديل في تولي المناصب العامة ذات القرار، التأقيت والتداول هما صنو الجماعية والمشاركة، وذلك فيما يؤديه كل من الأمرين في تحصين القرار بقدر الإمكان من أن يُستوعَب في الإرادة الذاتية لمصدره أو في المصلحة الشخصية له. والجماعية مشاركة للعديدين في ذات المنصب ذي القرار في لحظة اتخاذ القرار، والتأقيت والتداول هما مشاركة في المنصب ذي القرار عبر السياق الزمني، ليبقى النهر الواحد متجدد المياه دائمًا، فهو نفسه وهو غيره معًا. والتأقيت يشمل الفرد ذا السلطان كما يشمل الهيئة أو الجماعة أو المجالس المكونة من أفراد عديدين.

إن التداول هو العنصر الأساسي الذي تستقل به الوظيفة العامة عن شاغلها وينفصل به المنصب العام عن شخص من يعمل به مستخدمًا سلطانه، والمنصب هو الأكثر دوامًا واستقرارًا، ولأن شاغله يتغير فهو يكون الطارئ على المنصب والمرتحل عنه. وبغير هذا التغيير والتبديل يندمج المنصب العام في شاغله فيصير شأنًا خاصًّا له ويصير المنصب ملحقًا بشئونه الخاصة، بما يفقده موضوعيته وعموميته. وهذا ما يمكن أن يعبر عنه «بشخصنة» الدولة أو «شخصنة» الهيئة والتي يبقى أفرادها فيها بغير انقطاع . ومن ثم يفقد المنصب العام شرعية أدائه للشأن العام، ويفقد شاغله شرعية قيامه بهذا الشأن العام. ومن هنا يظهر «مبدأ التداول» بوصفه مبدأ ضامنًا للقيام على الشأن العام.

•• ثالثًا:

تنبني النظرية القانونية للمؤسسات العامة في ظني على عدم شخصنة التشكيل المؤسس، ولا تنتفي «الشخصنة» إلا بتوافر المبادئ الخمسة السابق ذكرها، وهي الجماعية وتعدد الهيئات وتوازنها والنيابية والتداول. وأنا هنا لا أنقل من كتب مدرسية، وإنما أوضح هذه المبادئ بحسبانها حصيلة ما يتفاعل من مبادئ النظرية السياسية ونظرية القانون العام بفرعيه المتعلقيْن بالمؤسسات، وهما «القانون الدستوري» و«القانون الإداري».

ثمة أمران نظريان آخران، يتعلقان لا بالبناء المؤسسي، ولكن بممارسة العمل المؤسسي بالنسبة إلى الشأن العام.

أولهما: إن العمل العام بالنسبة إلى من يمارسه في السلطة عمل من أعمال الولاية العامة. والولاية في النظر القانوني تختلف عن الأهلية، في كوْن الأهلية صلاحية الإنسان في أن يدير شئونه الذاتية وشئون نفسه بتصرفات يعتد بها القانون، بالنسبة إلى شخص المتصرف وماله. أما الولاية فهي صلاحية الإنسان

ليدير شئون غيره أو مالهم بتصرفات يعتد بها القانون ويُلزم بها هذا الغير. الولاية قدرة الإنسان على أن يكون قوله وقراره نافذيْن على غيره.

والولايـة إما خاصة وإما عامة. والولاية الخاصة هي القدرة على التصرف في شـئون الغير متى كان هذا الغير محددًا، وهـي لا تتأتى إلا بحكم القانون كولاية الأب عـلى صغيره، أو بحكم قضائي مثل ولايـة الحارس في إدارة مال محروس، أو بالاتفـاق مثـل أعـمال الوكيـل عمن وكلـه. ولا تقوم ولاية إلا بسـند شرعي تشريعي أو قضائي أو اتفاقي، وهي تتحدد في إطار هذا السند وحسب شروطه، فلا تتجاوز الصلاحيات والأوضاع والشروط التي ترد بالسند.

والولاية العامة التي تهمنا هنا، هي إنفاذ القول أو القرار الصادر عن شخص معين على غير المحدد وغير المعين، كشعب أو جماعة يضمها انتماء ديني أو مذهبي أو طائفي أو مهني أو غير ذلك. فهي صلاحية عامة يملكها صاحبها تجاه آخرين غـير معينـين إلا بوصفهم الجماعي. وهذا مـا يتعلق بالشـئون العامة. وبموجبها تصـدر القوانين والقرارات وتمارس الحكومة نشـاطها ضبطًـا للناس، وتحصيلًا من أموالهم، وحبسًـا وتنظيمًا وتقييدًا لوجوه أنشطتهم وأعمالهم. وهي إنما تمارس بموجب سـلطات جماعية من مجالس وهيئـات، أو بموجب أفراد ذوي مناصب عامـة، وهي -على وجه التدقيق- تمـارَس في حدود الاختصاصات التي تحددها القوانين والنظم، وفي إطار التسلسل المرسوم للمشروعيات المقررة في المجتمع.

ما أريد أن أشـير إليه في هذا الاسـتطراد في العرض أن الولاية العامة سـلطة عامة تتعلق بالشـأن العام للجماعة، تعبيرًا عن إرادتها وتحقيقًا لمصالحها، وهي لا تقوم إلا في نطاق نوعية الولايات المحددة لصاحب أي وجه من وجوه السلطة، من حيث النوع وطريقة الإعمال وشروط الممارسـة، وأن أي إخلال بأي من هذه الأوضاع تنهدر به السلطة العامة، وتغدو السلطة الممارسة إما من أعمال الغصب

إن وردت على حق من حقوق الإنسان أو النهب إن وردت على ماله. والنظام القانوني على هذا الأساس النظري في تحقيقه لوجوه الرقابة على العمل العام.

إن العمل العام -كما سبقت الإشارة- تمثيلي وتفويضي، يمارسه من يمارسه مفوضًا عن الجماعة ومفوضًا عن غيره، وليست هذه الخاصية التي تميزه، فما أكثر الأعمال التفويضية الخاصة! إنما ما يميزه أنه لا يوجد أبدًا شخص متعين يُعتبر الأصيل في التحليل النهائي. كل من يمارس العمل العام، ويستعمل سلطاته مفوَّض بذلك من غيرِ أصيلٍ ملموسٍ ومتعين، لأن «الجماعة» هي الأصيل، وهي من تُستعمل السلطة باسمها، وهي صاحبة المال وصاحبة المصلحة المرعية، والجماعة ليست أفرادًا معينين، ولا عددًا محددًا، ولا ناسًا متميزين بأوصاف معينة عن غيرهم، أي أنها ليست تشكيلًا ملموسًا ولا متجسدًا، وهي ليست أيضًا جملة الموجودين بأعيانهم في زمان ومكان محددين، مهما وسع المكان أناسًا وأوطانًا، ومهما وسع الزمان جيلًا وأجيالًا، إنما هي الشعب أو الوطن أو الجماهير، بما فيها السياسة المجردة عن ذوات الموجودين، وأشخاصهم الملموسة.

ينتج عن ذلك أن «الأصيل» «مفهوم» و«معنى». وهو لا يتشخص إلا في إطار مجموع التكوينات المؤسسة التي تعبر عن الجماعة، على اختلاف تشكيلات هذه التكوينات، ووفق المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها. وهي التكوينات التي يكفل تعددها واستقلال كل منها عن غيره وتوازنها التعبير الجماعي عن الأصيل المسمى بالوطن أو بالشعب، والذي تمثله الدولة في عمومها وبتشكيلاتها كلها. وبهذا فإن سقوط أي من المبادئ الخمسة السابق الإشارة إليها يحيل الفرد أو الهيئة الممارسة للسلطة إلى محض تكوين خاص، ومع اطراد هذا الوضع يتحول الشأن العام إلى شخصي خاص، من الناحية المؤسسية، فضلًا عن الناحية السياسية بطبيعة الحال.

ثانيهما: نحن نلحظ أن ممارسة الشأن العام إنما تجري بأعمال إدارية تصدرها الجهات المختصة بها، سواء كانت مجلسًا أم هيئة أم فردًا. وهذه الأعمال الإدارية تكون بالمصطلح الفقهي المستخدم، إما تشريعات وإما قرارات إدارية. تجمع التشريعات كلها أيًّا كانت الجهات التي تصدرها، وأيًّا كان مستواها التنظيمي، صفة أساسية وهي أنها تتضمن أحكامًا عامة ومجردة، أي أنها لا تتعلق بأشخاص بذواتهم ولا تتعلق بحالات بعينها، بل تتضمن نماذج قليلة للتكرار، بمعنى أنها تتضمن أحكامًا من نوع: كلما حدث كذا وجب أن يحدث كذا، وكلما توافرت شروط كذا وكذا أمكن أو وجب أن ينتج عن ذلك كذا، ويمتنع الفعل المحدد إذا لم تتوافر الأوضاع المرسومة أو إذا تجمعت الظروف المكتوبة... وهكذا.

ومن ثم فإن التشريع هو بالضرورة وبالتعريف يتعلق بشأن عام، لأنه لا يعالج مسائل فردية بموجب تعينها الفردي، ولكنه يعالج أوضاعًا تتكرر بموجب ما يتوافر في أفرادها من صفات وأوضاع وشروط، وبصرف النظر عن ذوات هؤلاء الأفراد أو شخوصهم. والحال وفقًا لفقه القانون وبناء المؤسسات، أنه إذا ما تبين أن القانون أو التشريع عندما صدر في صيغته المجردة والعامة، إنما كان مقصودًا به التصدي لحالات فردية، وأنه اتخذ الشكل العام المجرد لا ليعالج شأنًا عامًّا، بل ليخفي حقيقة أنه إنما قصد به التصدي لحالات مخصوصة، ويتعلق بشخص معين يراد انطباقه عليه إحسانًا له وإضرارًا به، إذا ثبت ذلك فإنه يكون ممثلًا لما يسمى بالانحراف في ممارسة السلطة التشريعية، ويؤدي إلى بطلان التشريع ذاته لانهدار وصف العمومية والتجريد فيه.

ومن جهة ثانية، فإن القرار الإداري الذي تصدره سلطة عامة يعتبر من الناحية الفقهية قرارًا فرديًّا، مثل قرار تعيين شخص في منصب عام أو فصله، أو قرار منح ترخيص بإصدار صحيفة أو إلغائها.. إلخ. ولكن الفقه القانوني يعتبر أن من الأركان الأساسية لصحة أي قرار أن يكون مقصودًا به تحقيق الصالح العام -صوابًا كان ذلك أم خطأً- وهذا ما يسمى بركن «الغاية» في القرار الإداري،

الذي لا يصح القرار إلا به، فإذا ثبت أن القرار لم يكن مقصودًا به إلا تحقيق نفع خاص لمصدره، أو أنه صدر بناء على رغبة شخصية له، فإن ذلك يعيب القرار ويفيد إبطاله، بمعنى أن تحقق الصالح العام إنما هو أمر يدخل في صميم منهج التحقق من صحة أي تصرف يجريه صاحب سلطة عامة، ولأن وصف السلطة العامة ينحسر عن مستعمل هذه السلطة إن مارسها بغير استهداف المصلحة العامة، أي باستهداف الصالح الخاص.

يضاف إلى ذلك أن أيًّا من ذي سلطة عامة إذا ظهر أن تصرفه كان مقصودًا به نفع خاص له أو لذويه، أو ثأر من خصم له أو من عدو شخصي، فإن ما يترتب من أضرار هذا التصرف يلتزم بأن يعوض المضرور عنه من المال الخاص لذي القرار، فإن كان المضرور عاد على الحكومة في تعويضه عن الضرر وأدت هي التعويض، كان لها أن ترجع على موظفها بما أدته، لثبوت أنه إنما استعمل سلطتها العامة ليبتغي بها مصلحة خاصة له.

هذا هو المنهج النظري الفقهي في بناء هيئات السلطة العامة، لضمان ألا تُستخدم هذه السلطة للمصالح الخاصة بمن يستخدمها.

•• رابعًا:

وأول ما يُفترض أن تنهض به مؤسسات الدولة لضمان عمومية الأداء العام، وتخليصه من شوائب النوازع الخاصة، قيام مجلس نيابي مستقل عن الحكومة، يتشكل بالانتخاب الدوري المتجدد، ويجري الانتخاب بحرية ونزاهة وبغير ضغوط على أفراد الناخبين، كما يجري في إطار من الحريات العامة التي تمكن الناخبين من التجمع في أحزاب وجمعيات سياسية مستقلة عن الدولة، وذات قدرة على التجمع والتحريك الشعبيين.

ويكـون للمجلـس النيابي القدرة على إصدار القوانـين التي تُلزم الحكومة في أدائها العام بما يراعي مصالح الجماعة السياسـية والجماعات الفرعية في المجتمع، كما يكون له القدرة على رقابة أداء الحكومة ومحاسـبتها على تصرفاتها. وسلطات المجلس النيابي على أجهـزة الحكم تكون عن طريق القوانـين التي يصدرها لها، وينظـم بها تكويناتها وأجهزتها المؤسسـية، ويبين ضوابط اسـتخدام كل سـلطة، والصلاحيات التي يمكن أن تمارسها كل جهة، وحدود ما يفوِّضه لكل منها من تصرفات. كما تضبط بهذه القوانين أساليب كل تصرف، وشروط إعماله، وحقوق الآخرين، فهي قوانين تنظم وتضبط التشكيل المؤسسي والممارسة المؤسسية.

كما أن سـلطات المجلس النيابي تتمثل أهم ما تتمثل في إقرار الميزانية السـنوية العامة للدولة (وخطة التنمية الدورية إن كان ثمة خطة)، والميزانية هي التي تحدد مـا يجبى مـن الضرائب، وما يُحصَّل من دخل أملاك الدولـة وهيئاتها، وهي التي تحدد ما ينفق من ذلك من وجوه الصرف المختلفة، سـواء المصروفات الجارية أم الاسـتثمارات، وتنقسـم إلى أبواب للإنفاق، وبنود للمصروفات، ولا يجوز لجهة حكوميـة أن تعدل من ذلـك، وعليها أن تلتزم بتفاصيل هـذه البنود والأبواب، ولا تعدل منها إلا بإذن سـابق أو لاحق يحدده قانـون الميزانية من جهة التشريع. لذلك تنص الدسـاتير على أن الميزانية يصدر بها قانون من المجلس النيابي لمنحها هذه الحصانة، والقدرة على التحكم في النشاط المالي للدولة، دخلا ومنصرفًا.

ويقابل هذه السـلطة المالية للمجلس النيابي على الحكومة سـلطة مكملة تنشأ لها أجهزة مسـتقلة عن الحكومة، ويعين رئيسـها المجلس النيابي ذاته، ليتخذ أداء هذه الأجهزة استقلاله عن الحكومة، وليتخذ دوره باعتباره عين الرقابة المحاسبية الخبـيرة للمجلـس النيابي في هذه الأمور. ويسـمى هذا الجهـاز «الجهاز المركزي للمحاسـبات» أو «ديوان المحاسـبة» أو «المراقب العام» أو غير ذلك، وتكون له شبكة فروع وإدارات تنتشر في كل وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة،

لتراجع كل وجوه تحصيل الإيرادات ووجوه الإنفاق كلها، ومدى قانونية ذلك، ومدى اتفاقه مع الأصول المحاسبية.

وعـادة ما يكون لهذه الأجهـزة طبقًا لنظمها إمكانية تتبع أمـوال الدولة التي تتمثـل في مسـاهمتها في الـشركات المختلفـة، أو فيـما تهبه الدولة مـن منح دورية للجمعيـات، للتأكـد مـن صحة الـصرف.. وهكذا. وتقـدم تقارير هـذا الجهاز إلى المجلـس النيـابي مع الحسـاب الختامي الذي يعد عن السـنة الماضية. وتخضع الحكومة للمساءلة طبقًا لهذا التقرير، وما يرد به من ملاحظات. كما يخضع مجلس إدارة أي شركة مسـاهمة لمسـاءلة جمعيته العامة عن ميزانية كل سنة، طبقًا للتقرير الـذي يقدمه مراقب الحسـابات بالشركة، المعين من جمعيتهـا العامة ليكون رقيبًا على نشاط الشركة وأجهزتها الإدارية.

وللمجلس النيابي أسـاليب عـدة لمراقبة الحكومة في سياسـاتها العامة، المالية وغـير المالية، حذرًا من أن تتخذ هذه السياسـات، أو تمارس على غير مقتضيات الصالح العام. ومن هذه الأسـاليب الاستجوابات التي تثار في المجلس لمحاسبة الحكومة على ما تنتهجه من سياسة، ومنها الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجلس إلى الـوزراء، وكذلك طلبـات الإحاطة. وكل ذلك يثير المسـئولية الوزارية أمام المجلـس، وقد يمكن -على سـبيل الافتراض النظري- أن يطـرح المجلس الثقة بالحكومـة، ويمكن بذلك -نظريًا- أن يسـحب هذه الثقة فتسـقط الحكومة، أو تلجأ إلى حل المجلس لإجراء انتخابات جديدة، وذلك على تفصيلات وأوضاع تختلف باختلاف النظم الدستورية في كل بلد.

وثمة رقابة أخرى ترد على نشـاط أجهزة الحكومة ومؤسسـاتها، وهو يرد من الهيئـات القضائيـة والدولة باعتبارهـا جهاز حكم يمكن للأفـراد أن يقاضوها، وأن يطلبـوا إلغـاء مـا تصدره مـن قرارات تمسـهم وتـضرُّ بهم، وتكـون مخالفة للقوانين السـارية، وهذا النوع من القضاء يمارسـه قضاء إداري مختص ومستقل

عن الحكومة كما تعرفه النظم اللاتينية، ويمكن أن يمارسه القضاء العادي كما في النظم الأنجلوسكونية.

والنظم اللاتينية هي ما أخذ منها القسم الغالب من بلادنا العربية التي عرفت هذا النوع من القضاء، وهو ما يعرف بنظام مجلس الدولة. وهو ذاته النظام الذي عرفه من الناحية النظرية الفقه الإسلامي فيما سمي بـ«ديوان المظالم»، وكانت نظرة الفقه الإسلامي إلى هذا الأمر أن القضاء العادي يفصل بين أفراد متساوين وما يحكم به القاضي بينهم، تنفذه أجهزة الدولة، ولكن مقاضاة عمال الدولة ذوي القوة والسلطان لا يملك أحد عليهم مكنة تنفيذ ما يصدر ضد أعمالهم من أحكام، لذلك قالوا: لابد لهذا النوع من القضاء من سطوة تضمن تنفيذ أحكامه على عمال الدولة، ووجدوا أن أمير المؤمنين أو الخليفة هو من يمكن أن يُمنح هذه السطوة على عماله فألحق به ديوان المظالم، وهذا ما نجده التقليد الساري في فرنسا بالنسبة إلى أن رئيس الحكومة هو «الرئيس النظري» لمجلس الدولة. وثمة من يقول من الفقهاء المعاصرين إن نظام المظالم انتقل إلى الفرنسيين مع ما انتقل إليهم من ثقافات الأندلس، وهؤلاء يؤكدون نظرهم بما رأوه تشابهًا بين أحكام في القانون المدني الفرنسي وبين آراء في المذهب المالكي الذي كان سائدًا في الأندلس.

ويلحق بجهاز مجلس الدولة جهاز إفتائي، يراقب تطبيق القوانين بواسطة المؤسسات العامة المتنوعة، ويُستفتى في وجوه الصواب في ممارسات أجهزة الدولة وقبل اتخاذ القرارات، إذا كان ثمة غموض أو شبهة في أمر. وينتشر أعضاء الجهاز الإفتائي في وزارات الدولة ومصالحها ومؤسساتها، ويكونون في الغالب ممثلين بأعضاء في مجالس إدارات المؤسسات العامة والهيئات العامة؛ لمد هذه الأجهزة بالرأي القانوني في كل حين، فضلًا عن صياغة مشروعات العقود التي تبرمها هذه الجهات وغير ذلك.

كما أن ثمة نظمًا قانونية لها وجه اختصاص قضائي يتعلق بالرقابة القانونية والقضائية على موظفي الدولة وعمالها الشاغلين لمناصبها في المؤسسات والهيئات كافة، فثمة نوع من القضاء التأديبي تمارسه محاكم أو مجالس تأديب تشكل وتتيح ضمانات العمل القضائي، وتعرض عليها الدعاوى التي تقام ضد العاملين في الدولة الذين يخالفون القوانين واللوائح والنظم، أو يضرون بالمصالح العامة، أو يهملون في أداء أعمالهم، وثمة أجهزة تحقيق مع هؤلاء لتتبين المخالفات وتقدمها إلى المحاكمة عندما يُترَجم الظن بثبوتها. وثمة جهاز شرطة نوعية يختص بالتفتيش عن المخالفات ويتعقبها ويكشفها بوسائل البحث المخابراتية والمباحثية، وهو ما يعبر عنه في فقه القانون بمصطلح «أجهزة جمع الاستدلالات». ويكون لهذا الجهاز مُكنات أجهزة المباحث والمخابرات، وقدراتها التدريبية، ولكنه يقتصر في عمله ونشاطه على عمال الدولة، وعلى ما يحدث في أجهزتها، وما يتعلق بها.

وثمة أساليب للرقابة المتبادلة بين أجهزة الإدارة والتنفيذ بعضها مع بعض، وذلك عن طريق تبادل الأعضاء في مجالس الإدارة وعن طريق إنشاء اللجان المشتركة. فضلًا عما تملكه وزارة المالية أو الخزانة من وسائل إشراف ورقابة على سلامة تطبيق أحكام الميزانية وعلى الإنفاق العام بما يسمى «الرقابة قبل الصرف».

•• خامسًا:

بقيت إشارة ضرورية إلى الضوابط التنظيمية والقانونية الواجبة الاتباع في معرض ممارسة العمل من داخل سلطة الدولة، فمثلًا إن التنظيم الموضوعي لمعاملة العاملين بالدولة من حيث التعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك، ومن حيث الأجور وجداولها وأساليب زيادتها، لا يعتبر رشدًا فقط في المعاملة، ولا يحقق عدالة فقط بين العاملين، ولكن من شأنه نفي أو تقليل احتمالات أن يربط

المرءوس برئيسه برباط تبعية شخصي، بما يمكن الرئيس من استتباع من يستطيع إفادتهم وفق مشيئته الحرة بغير ضوابط موضوعية، لأن التنظيم الموضوعي يقر لدى العاملين أن أحدًا منهم لا يعمل لدى الآخر، ولا يتوقف مصيره على مشيئة ذاتية لمن يتقدمه، بل الكل -رئيسًا ومرءوسًا- يتبعون الشخص الاعتباري العام، وهذه المسألة مهمة جدًّا حتى لا يُساق العمل العام في مساق الشئون الخاصة، أو هو بالقليل يقلل من هذه الإمكانية، أو من شأنه أن يقلل منها.

ومن جهة ثانية، فإن التعددية في تداول الشأن العام، وفي إصدار قراراته عبر أشخاص عديدين وهيئات متنوعة، إن ذلك يعزل القرار من أن يكون مصدره شخصًا واحدًا أو هيئة واحدة. وإن ذلك قد يؤدي إلى التعقيد والبطء في الإنجاز، ولكنه ضروري لنزع الخصوصية من العمل العام، وحتى استمارات صرف النقود يوقع عليها أكثر من شخص، والشيكات المصرفية التي تصدر من الدولة، عادة ما يوقعها أكثر من فرد، وهي تصدر بناءً على مذكرات موقع عليها من عديدين. إن المسألة هنا تشبه ما يتبع في إعداد خزانات الأموال الضخمة بأقفال عديدة، لكل منها مفتاح مختلف عن الآخر، وتوزع على عدد من المسئولين، فلا تفتح الخزانة إلا بحضورهم جميعًا. ولا تتجمع المفاتيح في يد واحدة.

ومن جهة ثالثة فإن قوانين العقوبات اعتادت أن تقسم الجرائم إلى جرائم عامة، وجرائم خاصة. والجرائم العامة هي ما يتعلق بالدولة، خروجًا عليها من بعض شعبها أو انقلابًا على نظمها أو غير ذلك، كما أن منها ما يتعلق بالأمور المالية. والجرائم الخاصة هي التي تحدث بين آحاد الناس بعضهم مع بعض من القتل إلى الضرب إلى السرقة إلى النصب إلى خيانة الأمانة إلى غير ذلك. ويلاحَظ دائمًا في السياسة العقابية أن الجرائم التي تقع على الشأن العام تكون عقوبتها أشد من الجرائم المماثلة التي تقع على الشئون الخاصة. ومن الجرائم المالية التي تُرتكَب في حق الدولة: الرشوة، واختلاس أموال الدولة، وما يسمى بـ«التربُّح» وهو استغلال سلطة الدولة من رجالها لتحقيق مصالح خاصة بهم.

ولا تقتصر أحكام العقاب على قانون العقوبات بالنسبة إلى الجرائم العامة، فإن ثمة قوانين لا تحصى تتضمن أحكام عقاب على أفعال تمس أوضاع العاملين في المؤسسات العامة، وذلك في تنظيمات نوعية، مثل قوانين القطاع العام، وكثيرًا ما يرِد في القوانين المنظمة للجمعيات الأهلية أن أموالها تعتبر أموالًا عامة بالنسبة إلى النظام العقابي الذي يرد على العبث بماليتها، وذلك لتشديد العقاب وتحصين هذه الأموال ضد التلاعب. ومن الطبيعي أن تختص بالتحقيق في التهم الخاصة أجهزة التحقيق والقضاء المختصة بالنظر إلى الجرائم العامة، تحقيقًا ومحاكمة.

ثم يرد بعد ذلك أجهزة التشكيلات القضائية وشبه القضائية التي توجد في كل دولة حسب نظامها ووفق ظروفها، وثمة ما ينشأ عن ذلك بقرارات من رئيس الدولة، أو من المجلس النيابي، أو الحكومة للتعامل مع أفعال معينة شغلت الرأي العام، أو كانت ذات جسامة، وذلك حسبما تتيحه الأنظمة الدستورية.

ونحن نعرف أن من أهم ما ينفق فيه المال العام هو ما يسمى بـ«العقود الإدارية» وهي العقود التي تبرمها الدولة عن توريد ما تحتاجه أجهزتها، وما يحتاجه نشاطها من مواد، وكذلك عقود إنشاء المنشآت وتسيير المرافق، وكل ذلك ذو ضخامة وتكلفة مالية عالية جدًّا، مثل عقود القوات المسلحة للتسليح أو للإمدادات، ومثل إنشاء الطرق والجسور والمطارات والموانئ ومحطات الكهرباء والقناطر على الأنهار والسدود، والدولة هي أكبر متعاقد في المجتمع، وهي حائزة على أضخم حجم للأموال فيه، وهي ذات إنفاق هو الأعلى بما لا يقاس به أي إنفاق اجتماعي آخر.

لذلك فإن نظم إجراءات الشراء والأعمال والتعاقد تكون بالغة الدقة والتعقيد، وفق نظم المناقصات، وإجراءات طرح العطاءات، ووجوب الالتزام بالعلانية في الطرح، وفي كل الإجراءات، ووجوب الالتزام بالمساواة في معاملة من يقدمون عروضهم، وضرورة أن يكون كل ذلك أمام لجان متخصصة

ومتعددة، وتتكون من عناصر متجمعة من جهات حكومية عديدة، ومع الالتزام بالهرمية الوظيفية من حيث طريقة اعتماد العقود، ومع وجوب توافر الرقابة المالية لوزارة المالية والرقابة القانونية لمجلس الدولة أو ما يماثله في النظم المختلفة والرقابة الفنية هندسية كانت أم زراعية أم غير ذلك، حسب نوع التخصص العلمي والتقني للمشروع موضوع التعاقد. ثم بعد ذلك يرِد دور صياغة العقود في جهات متخصصة، ثم يرِد بعد ذلك مداومة الإشراف على التنفيذ. وقد تم لهذا الأمر إنشاء فرع في القانون باسم «العقود الإدارية» يدرس لطلبة الحقوق، وتغذيه الفتاوى والأحكام، فضلًا عن المواصفات الفنية والعلمية المتعلقة بكل من أنواع النشاط.

•• سادسًا:

ويظهر من ذلك أن خريطة التنظيمات المؤسسية للدولة، وفقًا للعرض السابق، أو وفق ما يماثله، إنما تكفل القدرة على تحقق -أو بالأقل تغيير- الصالح العام في إدارة شئون الدولة المالية وغيرها، أو هي بالقليل من شأنها أن تؤدي إلى ذلك، أو هي بالأقل يمكنها أن تعوق قدرًا كبيرًا من النزوع إلى تحويل المصالح العامة إلى مصالح خاصة. ولكن لا تؤتي كل هذه الأبنية فاعليتها إلا إذا قامت على بنية أساسية تتوافر لها العناصر الخمسة المشار إليها في صدر هذه الورقة، وهى الجماعية والتعدد والتوازن والتمثيل والتداول، فإذا انصدعت هذه الأركان تقوّضت البنية التي تتكون منها، وانهارت الأبنية التي تقوم على هذه البنية، وهنا تظهر المشكلة. ونحن مثلًا إذا وضعنا ميزانية، وقسمت أبوابًا وبنودًا، وتحددت موارد ومصارف على أوفق نظر وأتم شكل، ثم أتى المنفذ المتحكم فصرف وأنفق «من تحت هذه الأبواب والبنود» فقد تحول هيكل الميزانية من بناء متماسك إلى مجرد «نموذج مجسم لبناء» أو صورة حائط.

إننا إذا ما أردنا أن نلخص الوضع الأساسي لبناء الدولة التي ترعى مؤسساتها الصالح العام، فيمكن القول إن «الحكومة» أو «جهاز الحكم» يتضمن أعظم قدر اجتماعي من المال والسلاح، ويقوم بذلك الاستبداد لا محالة، إلا أن توجد أجهزة في الحكم لا تحوز مالًا ولا سلاحًا وتكون هي المسيطرة على من يحوز المال والسلاح، وهي أجهزة التشريع والقضاء، أي الأجهزة الحارسة لشرعية استخدام المال والسلاح وما يتفرع عن هذه الأجهزة من تشكيلات ومؤسسات، تكون قادرة فعلًا على الإمساك بزمام من يحوزون المال والسلاح. فإذا لم يحدث ذلك تحول الشأن العام إلى الاستبداد، وأنتج الاستبداد سيادة الصالح الخاص للمستبدين، وهو ما يمكن أن نسميه بـ«شخصنة الدولة» أو «شخصنة السلطة أو العمل العام».

إن سيطرة الحكومة على المجلس النيابي في تعيين أعضائه وفي إخضاعهم الفعلي لها، حتى إن اتخذ التعيين شكل الانتخاب بإجراءاته الصورية، من شأنه أن ينفي الأثر الموازن للحكومة الذي يملكه هذا المجلس -أو يمكن أن يملكه. وإن اندماج سلطة التشريع في سلطة التنفيذ الناتج عن هذه السيطرة يفيد أنه قد أحيط بالتشكيل القضائي -حتى إن بقي القول باستقلاله- لأنه لا يلبث أن يفقد قدرته على رقابة النشاط التنفيذي للدولة، ولأن القوانين التي يطبقها على أجهزة التنفيذ حال المنازعة ضدها أمامه، هي من تكون وضعتها على الصورة التي تضمن لها الإفلات من الرقابة الفعلية. والاختصاص القضائي ذاته توضع عليه القيود القانونية والضوابط مما يعوق فاعليته.

ومن باب أدنى يجري هذا الإلحاق والإحاطة بهيئات التحقيق المتصلة بالعملية القضائية، ومن باب أولى يجري كل ذلك على أجهزة الرقابة وتقصي الحقائق وجمع الاستدلال والمتصلة بعمل الشرطة وغيره بأنواعه المختلفة. والرقابة المالية تقدّم إلى المجلس النيابي المستوعب في السلطة التنفيذية، وما دون ذلك يلقى المصير ذاته من باب أولى، لأن الحكومة تكون قد صارت المؤسسة الوحيدة بجهاز يملك

ولا يحوز فقط المال والسلاح، ويملك شبكة تنظيمية هرمية تبدأ من قمة فردية أو ضيقة وتنتشر في كل المجتمع، وهي طبعًا حريصة على ألا ينشأ في المجتمع أي تنظيم آخر يملك قدرة تجميع وتحريكٍ للبشر، ويكون غير مستوعَب منها ولا ملحقًا بها، سواء كان تنظيمًا أهليًّا كالأحزاب والجمعيات أو تنظيمًا شبه رسمي كالجماعات والمؤسسات ذات الاستقلال النسبي، وذات القدرة على الإدارة الذاتية، وسواء كانت سياسية أم اجتماعية أم خيرية أم علمية. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الصحافة التي تمتد إليها يد الحكومة بالاستيعاب والتحريك.

ثم بعد ذلك يعمل سيف المعز وذهبه وقدرته التنظيمية الهرمية الهائلة أثره غير المقاوم في استتباع هذه الأجهزة كلها من داخلها وبواسطة رجالها أنفسهم. ويتسرب إلى أفرادها باختيار الأساس منهم وترجيح نفوذ الأطوع، وذلك لتتحرك الإدارة الذاتية لكل جهاز من داخله وبما يتناسب مع متطلبات السلطة المنفردة، فتقوم الواحدية المؤسسية للدولة مع بقاء كل أشكال التعدد ورسومه على حالها، لأن الرغبة في المال والخوف من السلاح والخضوع الرئاسي الهرمي، كل ذلك يفضي إلى انعقاد الإدارة الذاتية لأي جهاز أو لأي تشكيل مؤسسي. وبهذا لا تسود الشخصنة فقط ولكنها أيضًا تستلب الشرعية في المجتمع، فتظهر لا بحسبانها مصدر القوة والجبروت فقط، ولكن بحسبانها أيضًا مصدر الشرعية في المجتمع كله.

•• سابعًا:

لا مخرج من هذا الوضع الشخْصاني إلا بطريقتين تجيئان من خارج نسقه:

أولاهما: إذا كان للقيادة الشخْصانية لهذه الدولة مشروعٌ سياسيٌّ واجتماعيٌّ، وارتبطت هذه القيادة بمشروعها ارتباط مصير، فإن ذلك يدفعها إلى أن تفرض أدوات الضبط الذاتي على أجهزة الحكم وعلى المالية العامة على وجه الخصوص، بما يسمح بتحقيق الأهداف المرسومة. وهذا ما حدث بالفعل في تجارب تاريخية عديدةٍ بما لا يمكن إنكاره. وعرفناه في نصف القرن الأخير في تجارب عديدة للدول حديثة العهد بالاستقلال وقتها. ولكن هذا الوضع لا يكون قابلًا للاستمرار بقواه الذاتية، ومصيره إلى الانتهاء، إما بانتهاء هذه القيادة الشخصية، وإما بانكسار المشروع السياسي الاجتماعي لها.

ثانيتهما: أن تتفاعل القوى الأهلية السياسية والاجتماعية والثقافية، أحزابًا وجمعيات وتجمعات أخرى، سواء كانت موجودة على نحو رسمي أو كانت قائمة بالفعل لا بالاعتراف الرسمي بها، على نحو يغيِّر من ذلك الوضع من خارجه ومن خارج سياقه المغلق، إما عن طريق أناسٍ في السلطة، وإما عن طريق الحركات الشعبية.

الفصل السابع

نظام الوقف والدولة في مصر والسودان(1)

•• أولًا:

لا أجـد حاجـة -في هـذه الورقة- لأن أبـدأ بتعريف الوقف، أو مؤسسـات المجتمـع المـدني، فإن أوراقًا كثـيرة في هذه الندوة تعرضت لهـذا الأمر، وفي إطار الموضـوع المعروض لا تشـكل الفـروق الثانوية في التعريفات أثـرًا فارقًا في تبين الجوانب المشـمولة بالنظر في هذه الورقة. وفي ظني أن الأمر المشـمول بالنظر هنا لا يحتاج لأكثر من بيان الخطوط العامة للسياق التاريخي القديم.

والحاصل أنه بالنسـبة إلى المجتمعات الإسلامية فيما قبل القرن التاسع عشر، كانت الدولة تشـكل -حسـبما أوضحتها كتب الأحكام السلطانية وحسبما نتابع تشـكيلاتها في كتابـات المؤرخين- من الإمارة والوزارة والولاة، سـواء ولايات «النظـر» أو ولايـات «الأعـمال»، أي سـواء الاختصاصـات النوعية مثـل إمارة الجيـش أو إمارة الحج أو ولاية الصدقـات أو الاختصاصات المحلية قِبل حكام

(1) دراسة مقدمة إلى ندوة نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، نُشرت في كتاب صدر عن المركز في مايو 2003، ومرفق بالدراسة تعقيب الباحث.

الأقاليم. وكانت الدولة تتشكل أيضًا من القضاء وقضاء المظالم؛ أي الرقابة شبه القضائية على أعمال الحكومة، مثل الحسبة.

ونحن لا نجد في تشكيلات الدولة هيئات ومؤسسات تقوم على التعليم رغم وجوده واتصال نشاطه عبر الأجيال والقرون، ومثل إنشاء المساجد والمدارس وإدارتها، ومثل المستشفيات (البيمارستانات)، فقد كانت هذه الوجوه من النشاط يقوم على الغالب منها التنظيماتُ الأهلية، كما كانت هذه التنظيمات تقوم بتنظيم ما يمكن أن نسميه الآن المرافق المحلية، التي تنظم السقاية والنظافة والحمامات والطرق والمساقي الفرعية وغير ذلك.

وقد كان الغالب من هذه الأنشطة يقوم به ما يُسمَّى الآن «مؤسسات المجتمع المدني»، وذلك تحت رقابة سلطة الحكم بدرجة أو أخرى من درجات الرقابة. فلم تكن الدولة هي من يُدير مباشرة هذه الوجوه من النشاط، إنما كانت في الغالب ترقب ما يشذ أو ينبو أو يخرج عن النسق العام المعتاد، وذلك بالتدخل المباشر ودون أن تكون شريكًا كاملًا ودائمًا في تنظيم إدارة هذه الأنشطة، فبقي لهذه المؤسسات قدر من التسيير الذاتي في إدارة وجه النشاط الذي تقوم عليه ما بقيت في إطار الضوابط السياسية والاجتماعية والثقافية العامة.

هذه المؤسسات تتفرع نوعين: فإن بعضها يمثل ما يمكن أن نسميه «وحدات الانتماء الفرعية» في المجتمع، التي تضم جماعات شعبية ذات ارتباط مشترك، على أساس الإقليم والناحية: مثل الحارات أو الأحياء أو القرى أو الأقاليم الأكبر، أو على أساس النسب والقرابة: مثل التكوينات القبلية والعشيرية والأسرية سواء في البدو أو الحضر، أو على أساس المهنة والحرفة مثل نقابات الطوائف والحرف، أو على أساس الدين والمذهب مثل تشكيلات الملل والنِّحل والمذاهب الدينية.

والنوع الثاني يتعلق بالتشكيلات التي يدخلها الناس طواعية، ولأنهم راغبون في الانضمام إليها لتحقيق حاجات لهم مادية أو معنوية، والفرد المنضم

إليها لا يكون مشمولًا بها بموجب وصف اجتماعي مسبق قائم فيه ولكن بموجب محض اختياره أن يدخلها أو ألا يدخلها، ويكون خروجه منها متوقفًا أيضًا على محض رغبته في الخروج دون أن يتطلب منه ذلك هجران جماعة فرعية كان ينتمي إليها انتماءً مسبقًا مثل: المذهب الديني أو الموطن الإقليمي أو الحرفة التي يمتهنها. والمثال التقليدي لهذا النوع الطوعي هو: الطرق الصوفية، ومثالها الحديث: الجمعيات.

والمقصود بـ«المؤسسة» في كل من هذين النوعين هو التشكيل التنظيمي لهذه الجماعة من جماعات الانتماء الشعبي، أو لهذه الجماعة الطوعية التي تنشأ بالانضمام الاختياري. وهذا التشكيل التنظيمي يقوم على إدارة الشئون الداخلية للجماعة المعنية، ومراعاة مصالحها المشتركة، وتحقيقًا لأهدافها الجماعية. وهو يشخص هذه الجماعة في علاقتها مع الجماعات الأخرى وفي علاقتها بالدولة.

وبسبب تنوع معايير التصنيف التي تتشكل به هذه الجماعات؛ فهي تقوم على نحو متداخل ومشترك، واندراج الأفراد فيها يحتمل التعدد؛ لأن الفرد يندرج فيها بموجب وصف من الأوصاف التي تعلق به، بموجب الإقليم أو الحرفة أو المذهب والملة أو غير ذلك. وهي بهذا الوضع تعتبر وحدات انتماء «جامعة» وليست «مانعة»؛ فهي تجمع أفرادها ولا تمنع واحدًا منهم من الانتماء إلى غيرها، متى كان انتماؤه إلى وحدة أخرى أساسه معيار تصنيف مختلف عن معيارها هي.

وبسبب تعدد هذه الوحدات وتنوع معايير التصنيف لها فهي لا تقف على قدم المساواة في علاقاتها بعضها ببعض، وهي لا تختلف اختلاف تعدد وتنوع فقط، إنما تختلف أيضًا اختلاف عموم وخصوص، مثل: الطائفة الأرثوذكسية مثلًا تنطوي على طوائف أخص، قبطية أو رومية أو أرمنية وهكذا، كما أنها تختلف اختلاف أنواع وأجناس واختلاف أصول وفروع مثل القبائل والعشائر، ومثل

أنماط المذاهب السنية الإسلامية، أو فروع الطرق الصوفية، أو تفاريع الوحدات الإقليمية.

وفضلًا عن ذلك، هناك فروق مهمة في مستويات الشعور بالانتماء بالنسبة إلى كل منها أصولًا وفروعًا وأنواعًا وأجناسًا، وهي ليست على المستوى ذاته من قوة الشعور بالانتماء إليها لدى المندرجين فيها؛ وذلك بسبب ظروف تاريخية أو جغرافية أو ثقافية.

وهذه الوحدات ليست متعددة ومتداخلة فقط، ولكنها من خلال حركة التاريخ والجماعات هي وحدات متغيرة ومتحركة أيضًا؛ فهي ليست ثابتة الحدود، وإن فيها ما يضمُر وفيها ما يزكو، وفيها ما ينمو وفيها ما يشيخ، وفيها ما تقوى جاذبيته للمندرجين فيه، وفيها ما تضعف جاذبيته. وكل ذلك يحدث بتأثير حركة الأحداث وتغير المناخ الثقافي والتاريخي، وتغير هيكل العلاقات بين هذه الوحدات بعضها ببعض.

وهذه الوحدات تتآلف أو تتنافر وفق الأحداث السياسية والاجتماعية، ووفق وعي الناس بما يجدُّ ويطرأ من أوضاع تستدعي التآلف أو التنافر. وإن بعضًا منها يقبل الصعود في الأهمية النسبية بحيث يصير وحدة انتماء عامة ذات صبغة سياسية يمكن أن يتشكل بها نظام دولة معينة في ظروف تاريخية مواتية، فالمصرية مثلًا كانت وحدة انتماء فرعي تشكل جماعة من جماعات «المجتمع المدني» في ظل الانتماء العام للدولة الإسلامية، ولكن في ظروف التتابع التاريخي لأحداث القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين صعدت إلى أن تصير وحدة الانتماء العامة التي تشخص الجماعة السياسية، وتقوم على أساس أنها الوحدة الحاكمة لغيرها من الوحدات، وصارت وحدة الانتماء الديني -على أهميتها القصوى- وحدة فرعية، وإن كانت تصل في أهميتها إلى مرتبة صبغ الوحدة السياسية ذاتها حسبما عبرت الدساتير على مدى القرن العشرين.

•• ثانيًا:

في هـذا السـياق، فإن ثمـة ملاحظة تبـدو لي مهمة؛ وهي أن هـذه الوحدات مـن الانتماءات الفرعيـة لا بد أن يوجد ما يحفظ التناسـق والتجانس بين بعضها البعـض، وما يحفظ هذا التناسـق والتجانس بينها وبين الجامع السـياسي الأعـم. وإن الـذي يقـوم بهـذا الـدور هـو: وحـدة الأطـر المرجعيـة والتكويـن الثقافي والوجـداني بـين هذه الجماعات ومؤسسـاتها، وهذا ما يمكن من قـدرة كل منها على تسيير شئونه الداخلية بغير فرض هيمنة تنظيمية من خارجها، وبغير تناقض بين بعضها البعض.

وللمفكـر الجزائري مالك بن نبي تفرقة هادية في هذا الشـأن؛ فهو يفرق بين «الفكرة المشـخَّصة» و"الفكرة المجرَّدة». وفالفكرة المشخصة لا يكون لها وجود اجتماعـي ولا اسـتمرار زمـاني إلا بأشـخاص محدديـن يقومون بها، أو مؤسسـة تنشـط في تطبيق هذه الفكرة أو إعمالها. أما الفكرة المجردة فيكون لها من الذيوع والانتشـار والتقبل العام ما يجعل وجودها وإعمالها غير متوقف على تشـخيصها في رجـال محددين أو مؤسسـات بذاتهـا. وهي توجد حيثما يوجـد قوم يتعاملون ويتحاكمون، وذلك بموجب استقرارها في وجدانهم الجماعي.

ومن هنا كان دور الإسـلام بوصفه جامعًا سياسيًّا وشريعة حاكمة، وبوصفه إطارًا للشرعية في مجتمعاتنا العربية الإسلامية، كما كان أثره في بناء هيئات المجتمع وتكويناتـه وعلاقات جماعاته؛ فكان الفكر الآخذ من الشرعية الإسـلامية يربط بين النسـق العقـدي وبين القيم السـائدة وبين الأبنية التنظيميـة وبين نظم تبادل الحقوق والواجبات.

ونحن عندما نتحدث عن «نظام الوقف» هنا، ونشـير إلى علاقته بمؤسسات المجتمـع المـدني، إنما يتعـين أن نلحظ هذه النقطة الـواردة في الفقرات السـابقة. والوقـف مؤسسـة أهليـة يقيمها النـاس ويديرونهـا ويوجهون مصارفهـا إلى ما

يحددونه هم من أهداف ومقاصد. وكل ذلك الأصلُ فيه -حسب مفهومه النظري وحسب الغالب من أحوال تطبيقه- أن يجري بعيدًا عن سلطة الدولة وعن تنظيماتها الإدارية. والوقف هو حبس لعين من الأعيان -أي لأصل مالي أو لرأسمال- عن أن تكون محلًّا للتعامل، وصرف ريعها على أغراض محددة مبينة في حجة الوقف. وهو من حيث النشاط الاجتماعي الاقتصادي يرد على ضربين: أحدهما- أن يكون الوقف مشروعًا اقتصاديًّا أو مالًا مستثمرًا يحقق ريعًا دوريًّا ويصرف هذا الريع لجهة من جهات البر والخير، مثل الأزهر أو معهد تعليمي أو مسجد. والضرب الآخر- هو أن تقوم إدارة الوقف بذاتها بممارسة هذا الهدف الخيري بغير ربح يتحقق منه؛ أي أن تنشئ مدرسة أو تقيم سبيلًا للسقاية وتديره محققة هدفه الاجتماعي بغير ربح تسعى إليه.

وعلى كلٍّ من هذين الضربين، فإن الوقف بحسبانه من مؤسسات المجتمع المدني لا يمثل ولا يشخص بذاته وحدة من وحدات الانتماء؛ لأنه تشكيل مالي في الأساس وتشكيل طوعي في أصل نشأته، وإن كانت نشأته على الدوام ما بقيت العين الموقوفة أو ما يحل محلها، وما بقي أيضًا المصرف المرسوم أو ما يحل محله، ولكنه التشكيل المالي الذي يقوم في الغالب بتمويل تلك المؤسسات سواء كانت وحدات انتماء فرعية مثل ما يصرف في سد حاجات المحتاجين في إقليم معين أو مهنة معينة أو ذوي قرابة معينة، أو كانت مؤسسات طوعية مثل الأزهر وجهات التعليم ومؤسسات الخدمات والقيام على المرافق العامة.

واستقلال إدارة الوقف عن الدولة، واحتمال انفصالها عن جهة البر التي يصرف الريع إليها، هذان الأمران يمكن أن يؤديا معًا إلى احتمال انفصال مالية الوقف عن الغرض المصروف عليه، ولكن العاصم من هذا الانحراف يرد من أن نظام الوقف مرتبط بالمرجعية الشرعية التي تشكل تكوينًا شرعيًّا وأخلاقيًّا ضاغطًا، وترجع أحكامه عند المنازعة في أمر ما إلى الشرعية الإسلامية، ويقوم القضاء من خلال هذه المرجعية بحسم النزاع. وهنا نلحظ أن «الفكرة المجردة»

التي أشار إليها مالك بن نبي ذات دور في توفير القدر المطلوب من ضمان عدم الانحراف أو ضمان العودة للاستقامة؛ لأن الجماعة هنا بما تحمل من مُثل وقيم وقدرة على الضغط القيمي والأخلاقي تصير من عناصر الحماية، وتكمل بذلك دور القضاء في الرد إلى الاستقامة.

وإن الدراسات التي أعدت عن الدور السياسي والاجتماعي للأوقاف في مصر في فترات متباينة، هذه الدراسات كفتنا مئونة الاستطراد في تفاصيل هذا الأمر. ومن أهم الدراسات رسالة د.إبراهيم البيومي غانم عن الأوقاف والسياسة في مصر عن القرنين الأخيرين التاسع عشر والعشرين، ومن قبلها دراسة د.محمد محمد أمين عن الأوقاف والحياة الاجتماعية في مصر عن الفترة من 1250 إلى 1517 في العهد المملوكي، وكذلك دراسة د.محمد عفيفي عن الأوقاف والحياة الاقتصادية في مصر في العصر العثماني، وغير ذلك مما أعدت له الندوات والرسائل العلمية.

ومن كل هذه الدراسات نتبين الدور الذي قامت به الأوقاف في تمويل ما نسميه الآن «قطاع الخدمات»؛ مثل: التعليم والصحة وإنشاء وإدارة المرافق المحلية، وإعانة المحتاجين مما يفيد تقرير نوع من «الضمان الاجتماعي» حسب التعبيرات المستخدمة الآن، وكل ذلك يتعلق بأمرين أساسيين:

أولهما: جل ما يتعلق بالتعليم والثقافة والتوارث الفكري والعلمي، كان مما يمول عن طريق الأوقاف، يدخل في ذلك الوقف على الأزهر وعلى المدارس والكتاتيب وعلى المساجد والزوايا وعلى طلبة العلم والإنفاق عليهم بما يشبه المنح الدراسية. وأنتج هذا المورد من التمويل المستقل قدرًا مهمًّا من الاستقلال المؤسسي لمؤسسات التعليم ومؤسسات التشكيل الثقافي؛ ومن هنا توافر لهذه المؤسسات إمكان الحفاظ على نمط من التعليم مستقر ومنتظم من المواد

المدروسة، والبعد عن الأهواء السياسية وتردداتها العالية وتغيراتها الجامحة التي كان يمكن أن تدمر البنية الأساسية لنظم التعليم وقيمه وأصوله.

وإن ارتباط التعليم بالدولة وهي مؤسسة سياسية إنما يلقي بالعملية التعليمية في بؤرة الصراع السياسي بين نظام قائم ونظام بائد. ويكفي الآن أن نقارن بين مناهج تعليم التاريخ في مدارسنا عبر تغير النظم السياسية من نهايات القرن التاسع عشر إلى الآن، وما يراد مثلًا من تعديل مناهج دراسة التاريخ واللغة بمناسبة عقد معاهدة للصلح مع إسرائيل! ومن جهة أخرى، فإن الاستقلالية المالية للعملية التعليمية، وما أدت إليه من كف بعض أثر نفوذ الدولة السياسي عليها، كفل من بعدُ قدرًا من الاستقلالية أو تهيؤًا للاستقلال لدى الباحثين والمفتين، مما جعل مؤسسة الإفتاء بعيدة بُعدًا نسبيًّا عن الضغوط السياسية المباشرة لصراعات الحكم وتقلباته.

والأمر الآخر: يتعلق بقدر الاستقلالية الذي تميزت به إدارة الشئون المرفقية على المستوى المحلي. وأقصد بالمستوى المحلي المستوى غير المركزي، سواء كان إقليميًّا جغرافيًّا يتعلق بقرى أو محافظات أو نواحٍ، أو كان يتعلق بما يعرف في مصطلحنا الحديث بالتخصص النوعي، سواء كان معيار التنوع فيه معيارًا قرابيًّا أو معيارًا مهنيًّا أو مذهبيًّا أو غير ذلك. وهذا التمويل المستقل لأي من وحدات الانتماء الفرعية في الجماعة، ولَّد لدى أي من هذه الوحدات قدرًا من إمكانية الاستقلال النسبي والتعبير عن الإرادة المحلية في إدارة الشئون الذاتية لهذه الوحدة، وهذه الاستقلالية حدَّتْ من الجهد البيروقراطي للدولة المركزية، كما أوجدت نوعًا من التوازن، كما أنها تستبقي لدى أي من وحدات الانتماء الفرعي مشاعر التوحد والاندراج في هذه الجماعة الأصغر.

ويراعى في هذا الشأن أن الوقف على مدى التاريخ الإسلامي، كان هو المؤسسة شبه الوحيدة -بعد الدولة- أو كان من المؤسسات القليلة التي انكفل

لها قدر من الثبات والاستمرار بما يجاوز الحياة الفردية للناس في المجتمع. وكان هذا الاستقرار أو الاستمرار لازمًا لضمان ثبات الإنفاق على وجوه من النشاط الاجتماعي طويل المدى، مثل التعليم الذي يحتاج تكوين الفرد الواحد فيه مدة تتراوح بين السنوات الخمس عشرة، ومثل تمويل الإنفاق على مرافق تحتاج لبقائها عشرات السنين.

•• ثالثًا:

عندما تولى محمد علي حكم مصر، وبدأ مشروعه في النهوض بها نهضةً عسكرية وتعليمية حديثة، كان لا بد له لكي يمكّن لهذه النهضة من تحديث عناصر الإنتاج والنهوض بالاقتصاد، واستدعى ذلك أن يُحكم السيطرة على وسائل الإنتاج وأن يقبض على مصادر التمويل، وكانت الأوقاف مما سيطر عليه؛ امتلاكًا لأسباب الهيمنة في إدارة مشروع النهوض. ولكنه لم يُصفِّ نظام الوقف ولا قضى عليه. وما لبثت الأوقاف أن عادت تؤدي بعض أدوارها الاجتماعية والثقافية بعد انتهاء هذه التجربة، وكانت الأسرة المالكة من بين أهم ما تعزز بهم هذا التوجه. ويمكن الرجوع إلى تفاصيل هذا الأمر في دراسة الدكتور إبراهيم البيومي غانم.

والحاصل أن بقي الوقف على حاله في معدل النمو وفي قدر الاستقلالية النسبية المتاحة له في المنشأ وفي الإدارة وفي المصارف، حتى بعد أن احتل الإنكليز مصر في سنة 1882، لم يُحدث الاستعمار البريطاني في مصر بالنسبة إلى الوقف ما أحدثه الاستعمار بعامة في الأقطار العربية الأخرى من السعي للسيطرة على الأوقاف بواسطة إدارة الدولة الخاضعة لسلطة الاحتلال الأجنبي، سواء في دول المغرب العربي أو في دول المشرق العربي، وسواء كان الاستعمار بريطانيًّا أو فرنسيًّا.

ومرجع ذلك أن التوازنات الدولية بالنسبة إلى مصر في فترة احتلالها، وكذلك الأوضاع الداخلية المصرية التي كانت تمخضت عن ثورة شعبية عسكرية هي الثورة العرابية، وكذلك وجود جهاز إدارة مصري شيدت قوائمه منذ عهد محمد علي وتماسكت أوصاله، كل هذه الامتيازات أوجبت على الإنكليز الحذر الشديد، فهم دخلوا مصر باستدعاء من الخديوي حاكم البلاد، وبقوا فيها بقوتهم المادية الغالبة ولكن بسمت شكلي يتعلق بأنهم موجودون بموافقة ولي الأمر في مصر. وكان المعتمد البريطاني في مصر هو من الناحية الشكلية مجرد «قنصل»، وكان كبار المديرين الإنكليز في أجهزة الدولة المصرية مجرد مستشارين أو موظفين كبار يعينهم الخديوي أو الوزارة المصرية.

وتبلورت التوازنات بين سلطة الإنكليز الفعلية وسلطة الخديوي الشرعية، في أن ترك الإنكليز للخديوي ثلاثة مجالات لم يجيزوا لأنفسهم التدخل الصريح فيها، وهي: الأزهر، والمحاكم الشرعية، والأوقاف. ولم يحاولوا الاقتراب من أي من هذه المجالات بشكل ظاهر إلا منذ عام 1899 تقريبًا بعد أن ضمنوا استقرار كافة الأوضاع السياسية لهم. ووجد سعيهم إلى الاقتراب منها بعد ذلك صعوبات كبيرة لم تسفر عن نجاح لهم في هذا الشأن، حتى قامت الحرب العالمية الأولى في عام 1914؛ لأن استتباب مركز الإنكليز مع نهايات القرن التاسع عشر صادف أيضًا بدء ظهور النهضة المصرية المقاوِمة للاستعمار، وذلك كله على تفاصيل ليس ثمة مجال للاستطراد فيها.

والحاصل أنه مع نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، بدأ ينطرح على الرأي العام موضوع تخلف إدارة الأوقاف وفساد بعضها، وكان ذلك في وقت ظهر فيه أثر ما أدخلته نظم الإدارة الحديثة على أجهزة الدولة وعلى التشكيلات الأهلية من تطوير وتحديث، وتمثل ذلك في مؤسسات المجتمع المدني في شكل نظم الجمعيات الخيرية والعلمية والجمعيات التعاونية في إدارة شئون الخدمات. وبقيت إدارة الوقف إدارة فردية تقليدية لا تعرف الأسلوب التمثيلي

النيابي المتجدد الذي تعرفه مجالس الإدارة، ولا تعرف نظم الإدارة الجماعية الذي تنظمه مجالس الإدارات أيضًا، ولا تعرف نظم توزيع الاختصاصات وحفظ الأوراق وأصول أعمال المحاسبة الحديثة ونظم وضع الميزانيات. وبقي نظام الإدارة الفردية بيد ناظر الوقف دون غيره، إلى أن تكثر الشكاوى من صنيعه فيعزله القاضي.

ولكنَّ طرحَ موضوع بقاء الوقف أو إدخال تعديلات هيكلية على أصل نشأته، لم يبلغ أوْجَه إلا في سنتي 1927 و 1928 تقريبًا. وفي هذه الفترة كان يقوم تحالف سياسي بين الخصمين؛ وهما حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين، وكان من أهداف هذا التحالف تقليص سلطات الملك، ومن بين عناصر هذا التقليص تحدي سلطة الملك فيما يشرف عليه من أوقاف، وطريقة تعيين شيخ الأزهر وشيوخ المعاهد الدينية، مما كان من شئون الملك في الأساس، وبقيت سلطات الملك عليها في عهد دستور 1923 باعتباره من «العادات المرعية» التي أشار إليها الدستور.

وإن متابعة الصحافة في ذلك الوقت، ومتابعة مضابط مجلس النواب توضحان هذه المسألة؛ إذ امتد الحديث إلى الأوقاف التي يشرف عليها الملك، ثم امتد إلى الأوقاف التي يستقل بها الأزهر، ونظر التحالف «الوفدي الدستوري» إلى استقلال الأزهر بغير عين رضا، وذلك رغبة منهم في أن يتبع الأزهر الحكومة بحسبانها التنظيم البرلماني الديمقراطي، وطالب البعض أن تنتقل تبعية الأزهر إلى وزارة المعارف العمومية. ثم امتد الأمر إلى وجوب إدخال بعض الأوقاف الكبيرة مثل «وقف الحرمين الشريفين» في ميزانية الدولة لتكون مشمولة بالإشراف البرلماني وأحزابه عليها. وصحب ذلك جدل وصخب كثير.

ثم امتد الأمر إلى المطالبة بإلغاء الوقف الأهلي (الوقف على الذرية)، ثم امتد من بعض الأقلام إلى المطالبة بإلغاء نظام الوقف من رأسه، وصاحب ذلك

حديث عن فساد إدارة الأوقاف وشذوذ مصارف الوقف وتعميم الحالات الشاذة، بمثل ما حدث في منتصف السبعينيات عند المطالبة بإلغاء نظام القطاع العام في الاقتصاد.

وكان من أهم الداعين إلى حل الأوقاف الأهلية محمد علي علوبة- أحد زعماء حزب الأحرار الدستوريين، وكان من الداعين إلى ذلك أيضًا يوسف الجندي- أحد زعماء حزب الوفد، وقدم هو وأحمد رمزي مشروع قانون لحل الأوقاف الأهلية. وكان من أهم المعارضين لهذا الموقف الشيخ محمد بخيت- المفتي السابق، والشيخ عبد الرحمن قراعة الذي كان مفتيًا وقتها.

ويهمني في هذا الحديث أن السبب السياسي المتعلق بصراعات القوى بين الملك والحركات الحزبية كان سببًا رئيسيًّا في طرح موضوع إلغاء الوقف أو تحديده، وإذا كانت الدعوة إلى إلغاء الوقف اقتصرت نبرتها العالية على الوقف الأهلي (الوقف على الذرية)، فإن الأوقاف كانت تئول حتمًا إلى أن تكون وقفًا خيريًّا بعد عدة أجيال؛ ولذلك كان إلغاء الوقف الأهلي مغلقًا لمعين هام، مما يئول بعد ذلك إلى جهات الخير. وكذلك فإن هذه الدعوة عندما تنادي بشمول ميزانية الدولة لحسابات عدد من الأوقاف الكبيرة وهي أوقاف خيرية، إنما تتضمن الدعوة لإلغاء استقلالية هذه الأوقاف عن الدولة وانتهاء وضعها باعتبارها من وحدات المجتمع المدني.

ثم صدر القانون رقم 48 لسنة 1946 بتعديل بعض أحكام الوقف، وعدل النظام السائد تعديلات جوهرية، فأجاز الرجوع في الوقف وكان من قبل حسب المذهب السائد وقفًا لازمًا، وجعل الوقف الأهلي على طبقتين فقط أو لمدة ستين سنة، ثم ينفك الوقف الأهلي بعدها.

فلما قامت ثورة 23 تموز/ يوليو 1952 كان من باكورة إجراءاتها وسياساتها التي تنفذها إلغاء الوقف على غير الخيرات، أي إلغاء الوقف الأهلي، صدر هذا

القانـون رقم 180 في 14 أيلول/ سـبتمبر 1952 بعد صـدور قانون الإصلاح الزراعـي برقـم 178 في 9 أيلول/ سـبتمبر 1952، والـذي حـدّد الملكية للفرد بمائتي فدان، وقرر للحكومة الاستيلاء على الأراضي الزائدة لتوزيعها على صغار الفلاحـين. وخضـع لقانون الإصلاح الزراعي ما آل إلى الواقفين أو المسـتحقين من أراضٍ زراعية جراء إنهاء الوقف الأهلي.

•• رابعًا:

لم تمضِ سـنة واحدة على صدور قانـون إلغاء الوقف على غير الخيرات، حتى صدر القانون رقم 247 لسـنة 1953 وقضى بأنه إذا لم يعين الواقف جهة برٍّ، أو إذا كان عيَّنهـا ولم تكـن موجودة، أو وُجدت جهةُ بـرٍّ أوْلى منها، فإنه يجوز لوزير الأوقـاف بموافقـة مجلس الأوقـاف الأعلى أن يُـصرف الريعُ كلُّـه أو بعضه على الجهـة التي يعينهـا دون التقيد بشرط الواقف. كما أجاز لوزير الأوقاف بالطريقة ذاتها أن يغير من شروط الواقف في إدارة الوقف الخيري. ونص القانون ذاته على أنـه إذا كان الوقـف على جهة برٍّ كان النظر عليه بحكم القانون لوزارة الأوقاف، ما لم يكن الواقف شرط النظر لنفسه فيئول النظر إلى الوزارة بعده. وألزم القانون ورثـة الواقـف الناظـر بعد وفاتـه إخطـار وزارة الأوقـاف بوفاته وبالمسـتندات المتعلقة بالوقف خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الوفاة، كما ألزم بذلك واضعي اليد على حصص الخيرات، وإلا عوقب الواحد منهم بالحبس إلى ستة أشهر وبغرامة إلى مائة جنيه. واستثني من هذا الحكم وقف غير المسلم أو الوقف على جهة غير مسـلمة. كما ألزم نظار الأوقاف المسـتقلة أو الشـائعة أن يخطروا الوزارة بأعيان الأوقاف ومقارّها وبياناتها وإلا عوقب الواحد منهم بالحبس إلى ثلاث سـنوات أو بالغرامة إلى خمسمائة جنية، وكذلك واضعو اليد.

ولقـارئ هـذا القانـون أن يلحـظ أن الأصـل الـذي كان معمولًا بـه -فقهًا وقضـاء- أن جهة الـبرِّ إن لم يكن عيَّنها الواقـف أو كان عينها ولم تعد موجودة، فـإن القاضي هـو من كان يعـين جهة الـبرِّ البديلـة. والقانون اسـتبدل بالقاضي وزير الأوقاف. والفرق بين الاثنين أن القاضي مسـتقل بنفسـه لا يتبع إلا حكم الشريعـة والنظر لصالح الوقـف، بينما الوزير مرتبط بالحكومة منفذ لسياسـتها، وأن القاضي ليس جهة سياسـية بينما الوزير يمثل إرادة سياسية تتمثل في الحزب الحاكم سـواء كان حزبًا تغلب في الانتخابات، أو كان مؤسسـة سياسـية وحيدة تغلبـت عـلى كرسي الحكـم، والفارق الثالـث -وهو مهم في ظنـي- أن القاضي يتدخل في نظام أي مؤسسة أو أسلوب سيرها بشكل عارض، فهو لا يتدخل إلا إذا اسـتدعي وكان هناك مشكلة تسـتدعي تدخله، ثم عندما يحسمها وفقًا لقواد الشرعية والعدالة ينصرف عنها، وهو كشأن الطبيب يتدخل في حياة من يتعامل معه في حال المرض وعند اسـتدعائه، فإذا برئ المريض انقطع عن الطبيب سبب التدخـل. ولكن الوزير (والوزارة) هو جهة إدارة وتنفيذ، فهو يمارس عمله على أية مؤسسـة يتاح له التدخل في شـأنها بوصفه جهة وصاية أو جهة قوامة، ويبقى له سلطان تتبع وإشراف وملاحظة؛ وبما يجعله ذا إرادة نافذة ووصاية ماضية.

والملاحظـة الثانيـة، أن القانون سـجل حالتين يعتبر التدخل في شـأنهما مبررًا لعدم وجود جهة البرِّ المعينة أو عدم تعينها أصلًا، ثم ذكر حالة «أو وجدت جهة بـرّ أَوْلى» والوزيـر طبعًا هو من يحـدد جهة البرّ الأَوْلى وفقًا لتقديـره، دون التزام بـإرادة الواقـف الذي مـا وقف ماله ولا تبرع بـه صدقةً جاريـة إلا لاهتمامه بأن يرصد ريع هذا المال لمصرف بعينه.

وهذا أخطر حكم تضمنه القانون، وقد أتى مخالسة في سياق حالات أخرى، ولكنه قصد بذاته. ثم يرد بعد ذلك أن وزارة الأوقاف هي الناظر على الوقف إلا أن يكون الواقف شرط النظر لنفسـه. وهكذا تجرد الواقف والوقف من أمرين:

أولهما- إرادته في تحديد جهة البرّ التي لم تَطِبْ نفسه للتبرع إلا لها، وثانيهما- إرادته في تعيين شروط من يتنظّر على الوقف ويديره.

ثم جاءت الخطوة التالية بالقانون رقم 152 لسنة 1957، والذي نص على أن جميع الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البرّ العامة، تستبدل بسندات على الحكومة، وأن تتسلم هيئةُ الإصلاح الزراعي هذه الأراضيَ وتوزعها على صغار الفلاحين، وتؤدي هيئة الإصلاح الزراعي لمن له حق النظر على الوقف، وهو غالبًا وزارة الأوقاف، سندات تساوي قيمة الأرض الزراعية وما عليها من منشآت ثابتة وغير ثابتة وأشجار، وتؤدي فوائد عن هذه السندات بنسبة 3 بالمئة سنويًّا من قيمة السند، وتستهلك السندات على ثلاثين سنة.

ويظهر من ذلك أنه إذا كان القانون الأسبق جرد الوقف من إرادة الواقف بالنسبة إلى أغراض الوقف وتعيين جهات البرّ التي يصرف لها الريع، وبالنسبة إلى من يدير ومن يحرس أعيانه ويستخرج ريعه وينفقه في مصارفه، فإن القانون التالي جرّد الوقف وإرادة الواقف من الأعيان ذاتها، وقرر الاستيلاء على الأراضي الزراعية الموقوفة.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 122 لسنة 1958 وخوّل وزارة الأوقاف إدارة أعيان الأوقاف الأهلية التي انحلت وآلت أعيانها إلى مستحقيها، متى كان هؤلاء المستحقون يقيمون خارج مصر. وأوجب على هؤلاء المستحقين الإبلاغ عن استحقاقاتهم وإلا عوقبوا بالحبس وهو لا يزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن خمسمائة جنيه. واستثنى القانون رقم 264 لسنة 1960 أوقاف الأقباط من أيلولة النظر فيها إلى وزارة الأوقاف، وأنشأ لإدارتها هذه أوقاف الأقباط الأرثوذكس.

ثم صدر القانون رقم 44 لسنة 1962 ليكمل عمل القانون رقم 152 لسنة 1957، والقانون الأسبق آلت بموجبه الأراضي الزراعية إلى هيئة الإصلاح

الزراعي مقابل سندات، فجاء القانون اللاحق ينص على أن يجري حكم هذا الاستبدال أيضًا واستيلاء الإصلاح الزراعي بالنسبة إلى الأراضي الزراعية التي تكون موقوفة على جهات برّ خاصة، ويؤدي عنها سندات وفائدة 4 بالمئة سنويًّا. أما المباني والأرض الفضاء الموقوفة على جهات برّ، فقد أوجب أن تسلم إلى المجالس المحلية تستغلها وتتصرف فيها. وبهذا تمت حلقات تصفية الأوقاف من حيث التحلل من شروط الواقفين بشأن تحديد جهات البر، ومن حيث تعيين النظار، ومن حيث حفظ الأعيان الموقوفة، سواء أكانت أرضًا زراعية أم مبانيَ أم أرضًا فضاءً، وسواء كانت لجهات برّ عامة أو خاصة.

وتحول الأمر كله إلى سندات ذات فائدة، وكان من المفارقات أن نظام الوقف وهو نظام إسلامي آل إلى أن يكون أوراقًا مالية تدر فائدة يراها جمهور الفقهاء الإسلاميين مما يدخل في نطاق الربا.

والحاصل أنه منذ عام 1957 جرى توزيع قدر كبير من الأراضي الزراعية على صغار الفلاحين، فلم يعد من الممكن استرجاعه. وأنه منذ عام 1960 توزعت المباني والأراضي الفضاء على هيئات الحكم المحلي والمجالس المحلية. وكان لهذه المجالس طبقًا للقانون التصرف في هذه الأراضي، فضاع قدر كبير منها بالبيع والبناء والتخصيص لمشروعات أخرى.

والحق أنه في عام 1971 وبفضل جهود كبيرة بذلها د.عبد العزيز كامل وزير الأوقاف وقتها، أمكن إصدار القانون رقم 80 لسنة 1971، وأنشأ هذا القانون هيئة الأوقاف المصرية وناط بها استثمار أعيان الأوقاف وإدارتها إلا ما آل إلى هيئة الإصلاح الزراعي من أراض زراعية وما آل إلى هيئة الأقباط الأرثوذكس، وإلا ما كان النظر عليه مشروطًا للواقف أو إلى ورثته من الطبقة الأولى. أما غير ذلك فقد نقل إلى هيئة الأوقاف المصرية الاختصاصات بشأنه التي كانت نيطت بلجنة

شئون الأوقاف وبالمجالس المحلية، وصارت الهيئة نائبًا عن الوزير في الإدارة والاستثمار والتصرف.

وكان من فضائل هذا القانون أن أمكن تجميع ما كان لا يزال باقيًا من أعيان الأوقاف التي تناثرت من قبلُ أشلاءً، فعادت إلى جهة تنظر في إدارتها واستثمارها باعتبارها أعيانًا موقوفة. ولكن من جهة أخرى، بقيت هذه الأعيان مستولًى عليها من جانب الحكومة إسقاطًا لشروط الواقفين وإهدارًا لها من حيث تحديد المصارف وتعيين جهات البر، ومن حيث اختيار النظار وتحديد شرائط توليهم أمانة النظر وفقًا لشروط الواقف.

كان نظام الوقف مبنيًّا على أركان من أهمها ومن دعاماتها: أن شرط الواقف هو كنص الشارع يتعين الالتزام به، بل إن من الفقهاء من أوجب فهمه وتحديد دلالات عباراته وفقًا لما تتحدد به دلالات العبارات التشريعية. إلى هذا الحد كان الالتزام والاعتبار بإرادة الواقف. ولعل هذا الالتزام هو من أهم ما شجع الناس على الوقف الخيري، أوقافًا كاملة كان أو حصةَ استحقاق في أوقاف أهلية أو مرتباتٍ دائمة. فما كان يجول بخاطر الواقف أن إرادته وشروطه لن تتبع ولن يعمل بها ولن يلتزم. فلما ضاعت هذه الثقة انصرف ذوو القدرة عن الوقف.

ومن ثم فإنه في النصف الأخير من القرن العشرين ضمُرت مؤسسة الوقف في مصر، بإلغاء الأوقاف الأهلية التي كانت على الذرّية والتي كانت ستئول أعيانها بعد انقضاء الذرية إلى جهات الخير، وبضم الأوقاف التي كانت على جهات برّ عامة إلى وزارة الأوقاف واندماجها في الإدارة المركزية للحكومة، وبانصراف الناس عن الوقف من جديد.

والحق أن ضمور نظام الوقف بوصفه من مؤسسات المجتمع المدني، قد جاء في سياق من ضمور مؤسسات المجتمع المدني كافة، لحساب دعم سلطة الدولة المركزية وشمول نشاطها الغالبَ مما كانت تقوم به المؤسساتُ الأهلية وشمول

سيطرتها ورقابتها كل أوجه النشاط الأهلي. وهي عملية تاريخية إن كانت تصاعدت من منتصف القرن العشرين على نحو سريع وفعال، فهي قد بدأت من قبل ذلك بنحو قرن من الزمان.

وذلك سواء بالنسبة إلى المؤسسات الأهلية التقليدية مثل الوقف ومثل نقابات الحرف والطوائف ومثل الطرق الصوفية، أو بالنسبة إلى المؤسسات الأهلية الحديثة مثل الجمعيات ونقابات العمال والمهن والجمعيات التعاونية التي نشأت تباعًا بقدر من التحرر النسبي من وصاية الإدارة المركزية للدولة، ثم قويت هذه الوصاية عليها تباعًا.

لا يتسع المجال لسرد مظاهر ذبول مؤسسات المجتمع المدني التقليدية والحديثة، لحساب سلطة الدولة المركزية، وعلى مدى زمني ممتد منذ نشأت الدولة الحديثة وسارت في طريق النمو على حساب تلك المؤسسات الأهلية. وقد كنت أفردت لذلك بعضًا من الدراسات السابقة. ولكن ما أريد أن أشير إليه هنا أن ضمور نظام الوقف يمكن أن ينظر إليه في هذا السياق التاريخي من ضمور تلك المؤسسات الأهلية بعامة، وأن إنعاشه من بعدُ لن يكون إلا في إطار الإنعاش العام لهيئات المجتمع المدني ومؤسساته.

•• خامسًا:

قد لا أوفي الموضوع -بالنسبة إلى السودان- حقَّه لعدم كفاية ما وجدته من الدراسات التي تتعلق بالوقف ومؤسسات المجتمع المدني في السودان، وقد لا يكون سعيي كافيًا في هذا الشأن.

ولكن ثمة حقيقة أستطيع أن أثبتها بقدر من اليقين لا بأس به؛ وهو أن الباحث في التاريخ المصري والتاريخ السوداني يلحظ فرقًا كبيرًا في ناحية مهمة تمس موضوع هذه الورقة. كلا البلدين فيه «الدولة» وفيه «الجماعة» بطبيعة

الحال، ولكن لا يمكن لباحث ولا لمعايش أن يتصور مصر بغير دولتها بحسبانها الحقيقـة الحاكمـة، كـما لا يمكن لباحـث ولا لمعايـش أن يتصور السـودان بغير جماعته الشـعبية، وأسـاس وحدة مصر هو الدولة وأسـاس وحدة السـودان هو جماعاته الشعبية.

وهذا الفارق ما يلبث أن يُلقي بظلاله على العلاقة بين البلدين، وهو في ظني كان يمثل العائق الرئيسي لوحدة البلدين في السـنوات الأولى من الخمسـينيات، عندمـا قامت ثورة 23 تموز/ يوليو سـنة 1952 بمصر، وعندمـا عقدت اتفاقية السـودان في 1953 واسـتقل السـودان في 1956. في هـذه المرحلـة أمكن لمصر أن تديـر سياسـة وطنيـة للاسـتقلال والنهـوض رغم إلغائهـا التعدديـة الحزبية والأهليـة. بينما السـودان كانت قـواه الوطنيـة في جماعاته الأهلية أطرًا سياسـية وجماعـات شـعبية، دون الدولـة التي كانت في أيـدي الإنكليز ومـن والاهم في الفترة السابقة.

ومن ثم فإن المناخ السـياسي الاجتماعي بالسودان هو أكثر ملاءمة لاستتباب مؤسسـات المجتمع المـدني بأشـكالها التقليدية والحديثة مثل جماعـات الأنصار، وبطرقه الصوفية وبقبائله وعشـائره وكثريّته وتعدده الثقافي والعرقي والإقليمي واتحاداته العمالية ونوادي الخريجين والأحزاب.

والتوازن في السودان إن اختل فيكون بسبب الإفراط في نفوذ جهات المجتمع المدني على حساب نفوذ الدولة المركزية وأجهزتها. بينما التوازن في مصر إن اختل فيكون بسبب الإفراط في نفوذ واحدية الدولة المركزية على حساب نفوذ جهات المجتمع المدني.

والوقـف -كما سـبقت الإشـارة- هـو من مؤسسـات المجتمع المـدني، وهو المؤسسـة التي تشـكل المصـدر الرئيـسي لتمويل الأنشـطة الأهلية بـما لديها من

مـوارد ثابتة ومسـتقرة وبما تكفله من اسـتقلال مـالي لهذه الوجوه من الأنشـطة الاجتماعية.

لذلـك نلحـظ أن نشـأة الأوقاف في السـودان ظهرت في الإطـار الاجتماعي القبـلي، وخاصـة في بـلاد النوبة وبـين الدناقلة، وظهـرت أوقاف على المسـاجد والكتاتيـب والخلاوي، ووجدت الأوقاف تشـجيعًا في عهـد الدولة المهدية من عام 1885 إلى عام 1898 بما كانت ترصده الدولة من عائدات أعيان محددة.

ومع الحكم الثنائي، الذي كان إنكليزيًّا بحتًا في مضمونه، وإنكليزيًّا مصريًّا في شـكله الرسمي والذي امتد من سنة 1899 إلى سنة 1956، لحق الوقفَ بعضٌ مـن التنظيـم في إطار المحاكم الشرعية التي كان يرأسـها قاضي قضاة السـودان، وكان يعين من مصر، وهو إشراف لا يعدو سلطات القاضي الولائية والقضائية في تسـجيل الإشـهاد بالوقف وفي حسـم ما يثور مـن منازعات. ومـع قيام هذا التنظيم فقد عرف قيام الأوقاف بطريقة أهلية وبغير تسجيل بالمحاكم.

ومع نمو أجهزة الدولة المركزية في الفترة التالية على اسـتقلال السـودان، بدأ يظهر نفوذ الدولة بالنسـبة إلى الأوقاف. فصدر في كانون الأول/ ديسـمبر سـنة 1970 قانـون الوقف الخيري وأنشـئ مجلس أعـلى لإدارة الأوقاف الخيرية يتبع وزارة الشـباب والرياضة والشئون الاجتماعية والشئون الدينية، ولم يكن للوزير سلطة فعلية على الأوقاف، ومنح الوزير سلطات تتعلق بتطوير الأوقاف اقتصاديًّا واستغلال عوائدها لخدمة المجتمع وغير ذلك. ومنحت الوزارة سلطات تتعلق بتعيين النظار.

وفي سنة 1980 صدر قانون الشئون الدينية والأوقاف، وقد أكد على سلطات مجلس إدارة الأوقاف في اسـتثمار أموال الوقف وتنميتها، ثم صدر قانون 1986 عن هيئة الأوقاف الإسلامية ومكن لها من الصلاحيات في هذا الشأن، ثم صدر

قانـون أخير للأوقاف في سـنة 1996 ومكن هيئة الأوقاف مـن أن تكون ناظرًا على جميع الأوقاف وأن يكون لها إبدال أعيان الوقف واستبدالها.

ومـن ثـم آل الأمر في السـودان أيضًا إلى نوع مـن الهيمنة للحكومـة المركزية على الأوقاف بحسـبانها من تنظيمات المجتمع المدني التي صارت إلى الاندماج في سـلطة الدولة من خلال الإدارة والهيمنة على الأموال واسـتبدالها، والهيمنة على مصارف الوقف.

تقاربت النتائج التاريخية رغم اختلاف المسار السابق، وجاء التقارب بجامع هيمنـة الدولـة المركزيـة حيثـما تقـوى أو تكون قويـة على غيرها من مؤسسـات المجتمع المدني. وهذا المسـار بتنوعاته وبما آل إليه من مصير واحد يشكل واحدة من أهم المعضلات التي تواجهنا في إدارتنا للمجتمعات العربية مسـتقبلًا، إدارة تنطوي على الرشد والديمقراطية.

لا شـك في أن الدولـة المركزيـة التي تشـخص الجماعـة السياسـية في أي من بلادنا تكون قوتها ضمانًا للأمن القومي لهذا البلد ولما يحميه من مقدرات الجماعة السياسية التي تشخصها هذه الدولة. ولكن المعضلة المعنية هي أن الدولة المركزية تجنـح إلى أن تكـون المؤسسـة الوحيدة في المجتمـع بغير دور تقوم به مؤسسـات المجتمع المدني.

هنـاك مـا يتعلـق بوجوب تطوير مؤسسـات الوقـف من حيث نظـم إدارتها الداخليـة، والنظـارةُ بوصفهـا أسـلوبًا فرديًـا في الإدارة لم تعـد تصلـح إلا في المشروعات الفردية الصغيرة. وأساليب جعل النظارة عن طريق مجالس للإدارة تنص حجج الوقف الجديدة على طريقة تشـكيلها وأن تكون مجالس تختار دوريًّا لمدة محددة، هذا الأسـلوب يمكن الاسـتفادة منه. ونظم الإدارة الحديثة المعتمدة عـلى الميزانيات ومراقبة الحسـابات للإيرادات والمصروفـات وغير ذلك، يمكن

الاستفادة منه ليواكب نظامُ الوقف أساليبَ الإدارة الحديثة للمشروعات القائمة في كل من مجالات الاقتصاد والأنشطة الاجتماعية.

إنما المشكلة أساسًا تكمن في كيف يتوافر للمجتمعات لدينا إمكانات إقامة مؤسسات للمجتمع المدني ذات استقلال نسبي في إدارتها لشئونها الذاتية عن الإدارة القابضة للدولة المركزية.

فنحن أمام مشكلة أعم من مشكلة الوقف، إنها مشكلة المجتمع المدني بكل تكويناته وتشخيصاته لوحدات الانتماء الفرعية ومشكلة إمكان إنعاش هذه التكوينات.

والوقف واحد من هذه التكوينات ينمو وينتعش معها، وهو ضمان لاستقلالها المادي وهي ضمان لبقائه باعتبار احتياجها لهذا التكوين الضامن لتمويل مستقر وثابت ومستقل عن الخارج.


دار نهضة مصر
للنشر

جهاز الدولة وإدارة الحكم في مصر المعاصرة

بنظرته القانونية العميقة، وبحسه التاريخي والثقافي بالسياسة وأوضاعها، يوضح لنا الكاتب مفهوم جهاز الدولة وعلاقته بالرأي العام المصري وبالقوى والجماعات الشعبية المتعددة، وأسلوب تشكيل هذا الجهاز، وأسلوب عمله ونشاطه مستعرضًا نظام المعلومات التي تجري في داخله، وكيفية اتخاذ القرارات وطرق تنفيذها، ومدى تفاعله مع التشكيلات الشعبية والاجتماعية.

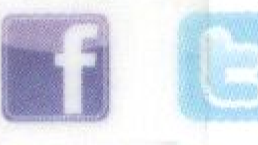
تُرى ما مدى احتياج الدولة المصرية، على تتابع عصورها، إلى جهاز الدولة لا ليحفظها فقط من عدوان الخارج، بل ليقوم على حفظ التوازن بين جماعاتها وتكويناتها وإدارة الشئون المعيشية لشعبها؟ وهل تكوّن جهاز الدولة بوصفه جهاز إدارة للشأن السياسي فقط أم لخدمة الجماعة الوطنية التي نشأت الدولة على أساسها؟

الناشر



6 221133 349666

للطلب والاستفسار اتصل على
16766
www.nahdetmisr.com
our page/nahdet misr group







دار نهضة مصر للنشر